




3 1761 11650680 9



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116506809>



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee for the*

*Délibérations du Comité
mixte permanent d'*

**Scrutiny of
Regulations**

**Examen de la
réglementation**

Joint Chairs:

The Honourable Senator J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, M.P.

Coprésidents :

L'honorable sénateur J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, député

Thursday, May 29, 2008

Le jeudi 29 mai 2008

Issue No. 11
(Volume 1 of 2)

Fascicule n° 11
(Volume 1 de 2)

Eleventh meeting on:

Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22
(Including Appendices A to H)

Onzième réunion concernant :

La Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. 1985, ch. S-22
(Y compris les annexes A à H)

THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

Joint Chair: The Honourable Senator J. Trevor Eyton

Joint Chair: Derek Lee, M.P.

Vice-Chair: David Christopherson, M.P.

Vice-Chair: Ken Epp, M.P.

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Lise Bacon
Michel Biron
John G. Bryden
Mac Harb

Wilfred P. Moore
Pierre Claude Nolin
Gerry St. Germain, P.C.

Representing the House of Commons:

Members:

Sue Barnes
Carole Freeman
Monique Guay
Rahim Jaffer
Denis Lebel

Rick Norlock
Pierre Poilievre
Paul Szabo
Tom Wappel

(Quorum 4)

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident : L'honorable sénateur J. Trevor Eyton

Coprésident : Derek Lee, député

Vice-président : David Christopherson, député

Vice-président : Ken Epp, député

et

Représentant le Sénat :

Les honorables sénateurs :

Lise Bacon
Michel Biron
John G. Bryden
Mac Harb

Wilfred P. Moore
Pierre Claude Nolin
Gerry St. Germain, C.P.

Représentant la Chambre des communes :

Députés :

Sue Barnes
Carole Freeman
Monique Guay
Rahim Jaffer
Denis Lebel

Rick Norlock
Pierre Poilievre
Paul Szabo
Tom Wappel

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 29, 2008
(11)

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met at 8:30 a.m., this day, in room 256-S, Centre Block, the joint chair, Mr. Derek Lee, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Bacon, Bryden, Harb and Moore (4).

Representing the House of Commons: Gérard Asselin, Sue Barnes, Ken Epp, Carole Freeman, Luc Harvey, Derek Lee, Rick Norlock, Paul Szabo and Tom Wappel (9).

Also present: Christine Lafrance, Joint Clerk of the Committee (House of Commons); Peter Bernhardt, General Counsel, and Lindsay Armstrong, Counsel, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The committee proceeded to consider its permanent order of reference, as set out in section 19, the Statutory Instruments Act, R.S.C., 1985, c. S-22, which provides for the following:

Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

In the matter of Report No. 80 — Incorporation by Reference (Government Response), it was agreed that the matter would be referred to the Subcommittee on Agenda and Procedure.

In the matter of SOR/2000-221 — Regulations Amending the Letter Mail Regulations, it was agreed that counsel to the committee prepare the file for discussion of potential disallowance and return it to the agenda for the next meeting on June 12, 2008.

In the matter of SOR/2003-109 — Regulations Amending the Employment Insurance Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Human Resources and Social Development Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2004-121 — Regulations Amending the Canada Student Loans Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Human Resources and Social Development Canada with respect to certain comments made by the committee.

PROCÈS-VEBRAL

OTTAWA, le jeudi 29 mai 2008
(11)

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de M. Derek Lee (*coprésident*).

Représentant le Sénat : Les honorables sénateurs Bacon, Bryden, Harb et Moore (4).

Représentant la Chambre des communes : Gérard Asselin, Sue Barnes, Ken Epp, Carole Freeman, Luc Harvey, Derek Lee, Rick Norlock, Paul Szabo et Tom Wappel (9).

Également présents : Christine Lafrance, cogreffière du comité (Chambre des communes); Peter Bernhardt, conseiller juridique principal, et Lindsay Armstrong, conseillère juridique, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité entreprend l'examen de son ordre de renvoi permanent prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C., 1985, ch. S-22, qui dispose que :

Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

Concernant le Rapport n° 80 — Incorporation par renvoi (Réponse du gouvernement), il est convenu de renvoyer le dossier au Sous-comité du programme et de la procédure.

Concernant le DORS/2000-221 — Règlement modifiant le Règlement sur les envois poste-lettre, il est convenu que les conseillers juridiques du comité préparent un dossier sur l'abrogation potentielle du règlement et inscrivent le point à l'ordre du jour de la prochaine réunion, prévue pour le 12 juin 2008.

Concernant le DORS/2003-109 — Règlement modifiant le Règlement sur l'assurance-emploi, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Ressources humaines et Développement social Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Concernant le DORS/2004-121 — Règlement modifiant le Règlement fédéral sur les prêts aux étudiants, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Ressources humaines et Développement social Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

In the matter of SOR/2007-13 — Regulations Amending the Canada Pension Plan Board Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of the department of Finance Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2007-82 — Identity Screening Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Transport Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/95-548 — Miscellaneous Amendments Regulations (Department of Agriculture and Agri-Food) 1995-2, it was agreed that the joint chairs correspond with the Minister of Agriculture and Agri-Food and Minister for the Canadian Wheat Board with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/95-212 — Plant Protection Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of the Canadian Food Inspection Agency with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/97-85 — Regulations Amending the Health of Animals Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of the Canadian Food Inspection Agency with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2000-111 — Canadian Aviation Security Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Transport Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2002-188 — Regulations Amending the Canadian Aviation Security Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Transport Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2004-16 — Regulations Amending the Canadian Aviation Security Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Transport Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2006-340 — Regulations Amending the Canadian Aviation Security Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Transport Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2005-346 — Protection of Passenger Information Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Public Safety Canada with respect to certain comments made by the committee.

Concernant le DORS/2007-13 — Règlement modifiant le Règlement sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Finances Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Concernant le DORS/2007-82 — Règlement sur le contrôle de l'identité, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Transports Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Concernant le DORS/95-548 — Règlement correctif, 1995-2 (ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire), il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et au ministre responsable de la Commission canadienne du blé pour leur transmettre certaines observations du comité.

Concernant le DORS/95-212 — Règlement sur la protection des végétaux, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de l'Agence canadienne d'inspection des aliments pour lui transmettre certaines observations du comité.

Concernant le DORS/97-85 — Règlement modifiant le Règlement sur la santé des animaux, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de l'Agence canadienne d'inspection des aliments pour lui transmettre certaines observations du comité.

Concernant le DORS/2000-111 — Règlement canadien sur la sûreté aérienne, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Transports Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Concernant le DORS/2002-188 — Règlement modifiant le Règlement canadien sur la sûreté aérienne, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Transports Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Concernant le DORS/2004-16 — Règlement modifiant le Règlement canadien sur la sûreté aérienne, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Transports Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Concernant le DORS/2006-340 — Règlement modifiant le Règlement canadien sur la sûreté aérienne, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Transports Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Concernant le DORS/2005-346 — Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Sécurité publique Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

In the matter of SI/2002-17 — Order Fixing the Dates of the Coming into Force of Certain Sections of the Act, it was agreed that the file be closed.

In the matter of SI/2006-121 — Proclamation Giving Notice that the Agreement on Social Security Between Canada and the Republic of Estonia Comes Into Force on November 1, 2006, it was agreed that the file be closed.

In the matter of SI/2006-122 — Proclamation Giving Notice that the Agreement on Social Security Between Canada and the Republic of Latvia Comes Into Force on November 1, 2006, it was agreed that the file be closed.

In the matter of SI/2006-123 — Proclamation Giving Notice that the Agreement on Social Security Between Canada and the Republic of Lithuania Comes Into Force on November 1, 2006, it was agreed that the file be closed.

In the matter of SOR/95-571 — Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations, amendment, it was agreed that counsel to the committee review their status at a later date and inform the committee of the action taken.

In the matter of SOR/98-531 — Regulations Amending the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations, it was agreed that counsel to the committee review their status at a later date and inform the committee of the action taken.

In the matter of S.C. 2002, c. 20 — Legislative Instruments Re-enactment Act, it was agreed that the file be closed.

In the matter of C.R.C. c. 1325 — Public Land Mineral Regulations, it was agreed that the file be closed.

In the matter of SOR/2000-294 — Canadian Forces Grievance Board Rules of Procedure (Review of a Grievance by Way of a Hearing), it was agreed that counsel to the committee review their status at a later date and inform the committee of the action taken.

In the matter of SOR/2007-280 — Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations (Part VI) (Miscellaneous Program), it was agreed that counsel to the committee review their status at a later date and inform the committee of the action taken.

In the matter of SOR/2007-291 — Regulations Amending the Atlantic Pilotage Tariff Regulations, 1996, it was agreed that counsel to the committee review their status at a later date and inform the committee of the action taken.

In the matter of SOR/2007-226 — Regulations Amending the Frontier Lands Registration Regulations, it was agreed that the file be closed.

In the matter of SOR/2007-227 — Regulations Amending the Newfoundland Offshore Area Registration Regulations, it was agreed that the file be closed.

Concernant le TR/2002-17 — Décret fixant les dates d'entrée en vigueur de certains articles de la loi, il est convenu de fermer le dossier.

Concernant le TR/2006-121 — Proclamation donnant avis que l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la République d'Estonie entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006, il est convenu de fermer le dossier.

Concernant le TR/2006-122 — Proclamation donnant avis que l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la République de Lettonie entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006, il est convenu de fermer le dossier.

Concernant le TR/2006-123 — Proclamation donnant avis que l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la République de Lituanie entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006, il est convenu de fermer le dossier.

Concernant le DORS/95-571 — Règlement sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada — modification, il est convenu que les conseillers juridiques du comité examinent le dossier à une date ultérieure et informent le comité des mesures prises.

Concernant le DORS/98-531 — Règlement modifiant le Règlement sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, il est convenu que les conseillers juridiques du comité examinent le dossier à une date ultérieure et informent le comité des mesures prises.

Concernant le L.C. 2002, ch. 20 — Loi sur la réédiction de textes législatifs, il est convenu de fermer le dossier.

Concernant le C.R.C., ch. 1325 — Règlement sur les minéraux des terres publiques, il est convenu de fermer le dossier.

Concernant le DORS/2000-94 — Règles de procédure du Comité des griefs des Forces canadiennes (examen des griefs par voie d'audition), il est convenu que les conseillers juridiques du comité examinent le dossier à une date ultérieure et informent le comité des mesures prises.

Concernant le DORS/2007-280 — Règlement correctif visant le Règlement de l'aviation canadien (partie VI), il est convenu que les conseillers juridiques du comité examinent le dossier à une date ultérieure et informent le comité des mesures prises.

Concernant le DORS/2007-291 — Règlement modifiant le Règlement sur le tarif de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, 1996, il est convenu que les conseillers juridiques du comité examinent le dossier à une date ultérieure et informent le comité des mesures prises.

Concernant le DORS/2007-226 — Règlement modifiant le Règlement sur l'enregistrement des titres relatifs aux terres domaniales, il est convenu de fermer le dossier.

Concernant le DORS/2007-227 — Règlement modifiant le Règlement sur l'enregistrement des titres et actes relatifs à la zone extracôtière de Terre-Neuve, il est convenu de fermer le dossier.

In the matter of SOR/2007-298 — Regulations Amending the Pension Benefits Division Regulations, it was agreed that the file be closed.

In the matter of SOR/2008-99 — Regulations Amending Certain Department of Fisheries and Oceans Regulations, it was agreed that the file be closed.

The committee considered the following Statutory Instruments without comment:

SOR/2005-347 — Public Service Official Languages Appointment Regulations;

SOR/2007-45 — Order Amending the Export Control List;

SOR/2007-53 — Order 2007-87-01-01 Amending the Domestic Substances Lists;

SOR/2007-65 — Order Amending the Schedule to the Customs Tariff, 2007-1;

SOR/2007-72 — Regulations Amending the Introduced Forest Pest Compensation Regulations;

SOR/2007-75 — Regulations Amending the Food and Drug Regulations (1082 — Food Additives);

SOR/2007-83 — Regulations Amending the Food and Drug Regulations (1434 — Schedule F);

SOR/2007-97 — Order 2007-87-03-01 Amending the Domestic Substances List;

SOR/2007-102 — Order Declining to Amend Part 2 of Schedule 1 to the Act;

SOR/2007-107 — Order 2007-87-04-01 Amending the Domestic Substances List;

SOR/2007-114 — Regulations Amending the Contraventions Regulations;

SOR/2007-119 — Regulations Amending the Medical Devices Regulations;

SOR/2007-120 — Regulations Amending Schedule D to the Food and Drugs Act (Blood and Blood Derivatives);

SOR/2007-156 — Order 2007-87-05-01 Amending the Domestic Substances List;

SOR/2007-174 — General Preferential Tariff Withdrawal Order (Republic of Belarus);

SOR/2007-178 — Order Authorizing the Issue of Circulation Coins of One Dollar and Specifying their Characteristics;

SOR/2007-191 — Order 2007-87-06-01 Amending the Domestic Substances List;

SOR/2007-194 — North American Leaders' Summit 2007 Privileges and Immunities Order;

SOR/2007-197 — Order Amending the Approved Breath Analysis Instruments Order;

Concernant le DORS/2007-298 — Règlement modifiant le Règlement sur le partage des prestations de retraite, il est convenu de fermer le dossier.

Concernant le DORS/2008-99 — Règlement modifiant certains règlements (ministère des Pêches et des Océans), il est convenu de fermer le dossier.

Le comité examine les textes réglementaires suivants présentés sans commentaires :

DORS/2005-347 — Règlement sur les langues officielles — nominations dans la fonction publique;

DORS/2007-45 — Décret modifiant la Liste des marchandises d'exportation contrôlée;

DORS/2007-53 — Arrêté 2007-87-01-01 modifiant la Liste intérieure;

DORS/2007-65 — Décret modifiant l'annexe du Tarif des douanes, 2007-1;

DORS/2007-72 — Règlement modifiant le Règlement sur l'indemnisation relative aux parasites forestiers introduits;

DORS/2007-75 — Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues (1082 — additifs alimentaires);

DORS/2007-83 — Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues (1434 — annexe F);

DORS/2007-97 — Arrêté 2007-87-03-01 modifiant la Liste intérieure;

DORS/2007-102 — Décret refusant de modifier la partie 2 de l'annexe 1 de la loi;

DORS/2007-107 — Arrêté 2007-87-04-01 modifiant la Liste intérieure;

DORS/2007-114 — Règlement modifiant le Règlement sur les contraventions;

DORS/2007-119 — Règlement modifiant le Règlement sur les instruments médicaux;

DORS/2007-120 — Règlement modifiant l'annexe D de la Loi sur les aliments et drogues (sang et dérivés du sang);

DORS/2007-156 — Arrêté 2007-87-05-01 modifiant la Liste intérieure;

DORS/2007-174 — Décret de retrait du bénéfice du tarif de préférence général (République de Bélarus);

DORS/2007-178 — Décret autorisant l'émission de pièces de monnaie de circulation de un dollar et précisant leurs caractéristiques;

DORS/2007-191 — Arrêté 2007-87-06-01 modifiant la Liste intérieure;

DORS/2007-194 — Décret sur les privilèges et immunités accordés relativement au Sommet des leaders nord-américains de 2007;

DORS/2007-197 — Arrêté modifiant l'Arrêté sur les alcootests approuvés;

SOR/2007-210 — Order Amending General Export Permit No. 37 — Toxic Chemicals and Precursors to the United States;

SOR/2007-211 — Order Amending General Export Permit No. 38 — CWC Toxic Chemical and Precursor Mixtures;

SOR/2007-213 — Regulations Amending the Income Tax Regulations (2006 Drought Regions);

SOR/2007-215 — Order Amending Schedule 1 to the Access to Information Act;

SOR/2007-216 — Order Amending the Schedule to the Privacy Act;

SOR/2007-218 — Order Amending the Allocation Method Order (Beef and Veal);

SOR/2007-221 — Order 2007-87-08-01 Amending the Domestic Substances List;

SOR/2007-224 — Regulations Amending the Food and Drug Regulations (1478 and 1491 — Schedule F);

SOR/2007-234 — Regulations Amending the Food and Drug Regulations (1476, 1502, 1511 and 1512 — Schedule F);

SOR/2007-238 — Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations;

SOR/2007-268 — Regulations Amending the Motor Vehicle Restraint Systems and Booster Cushions Safety Regulations;

SOR/2007-270 — Order 2007-87-09-01 Amending the Domestic Substances List;

SOR/2007-276 — Order Amending the Schedule to the First Nations Fiscal and Statistical Management Act;

SOR/2007-289 — Regulations Amending Schedule A to the Food and Drugs Act and the Medical Devices Regulations (Project 1539);

SOR/2007-294 — Olympic and Paralympic Marks Regulations;

SOR/2007-304 — Regulations Amending the Public Sector Pension Investment Board Regulations;

SOR/2007-307 — Regulations Amending the Motor Vehicle Safety Regulations (Importation of Vehicles — Section 12); and,

SOR/2008-16 — Order 2007-87-10-01 Amending the Domestic Substances List.

At 10:14 a.m., the committee adjourned to the call of the joint chairs.

ATTEST:

La cogreffière du comité (Sénat),

Marcy Zlotnick

Joint Clerk of the Committee (Senate)

DORS/2007-210 — Arrêté modifiant la Licence générale d'exportation n° 37 — Produits chimiques toxiques et précurseurs exportés vers les États-Unis;

DORS/2007-211 — Arrêté modifiant la Licence générale d'exportation n° 38 — Mélanges de produits chimiques toxiques et précurseurs CAC;

DORS/2007-213 — Règlement modifiant le Règlement de l'impôt sur le revenu (régions frappées de sécheresse en 2006);

DORS/2007-215 — Décret modifiant l'annexe 1 de la Loi sur l'accès à l'information;

DORS/2007-216 — Décret modifiant l'annexe de la Loi sur la protection des renseignements personnels;

DORS/2007-218 — Arrêté modifiant l'Arrêté sur la méthode d'allocation de quotas (boeuf et veau);

DORS/2007-221 — Arrêté 2007-87-08-01 modifiant la Liste intérieure;

DORS/2007-224 — Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues (1478 et 1491 — annexe F);

DORS/2007-234 — Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues (1476, 1502, 1511 et 1512 — annexe F);

DORS/2007-238 — Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés;

DORS/2007-268 — Règlement modifiant le Règlement sur la sécurité des ensembles de retenue et des coussins d'appoint (véhicules automobiles);

DORS/2007-270 — Arrêté 2007-87-09-01 modifiant la Liste intérieure;

DORS/2007-276 — Décret modifiant l'annexe de la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations;

DORS/2007-289 — Règlement modifiant l'annexe A de la Loi sur les aliments et drogues et le Règlement sur les instruments médicaux (projet 1539);

DORS/2007-294 — Règlement sur les marques olympiques et paralympiques;

DORS/2007-304 — Règlement modifiant le Règlement sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public;

DORS/2007-307 — Règlement modifiant le Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles (importation de véhicules — article 12);

DORS/2008-16 — Arrêté 2007-87-10-01 modifiant la Liste intérieure;

À 10 h 14, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, May 29, 2008

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:30 a.m. for the review of statutory instruments.

Mr. Derek Lee (*Joint Chair*) in the chair.

[English]

The Joint Chair (Mr. Lee): Good morning. I ask counsel to proceed with the first item on today's agenda.

**REPORT NO. 80 — INCORPORATION BY REFERENCE
(GOVERNMENT RESPONSE)**

(*For text of documents, see Appendix A, p. 11A:1.*)

Peter Bernhardt, General Counsel to the Committee: The Second Report of the Joint Committee was tabled on December 12, 2007. In it, the committee explained its long-standing position that, absent an express grant of authority or a clear indication to the contrary in the enabling act, incorporation by reference of external material in regulations is proper only where a fixed text is incorporated, as opposed to a text "as amended from time to time."

The committee's view is rooted in the principle that a person to whom a power to legislate has been delegated may not sub-delegate that power to someone else unless clearly authorized to do so.

The comprehensive government response to the report was tabled in the House of Commons on April 10, 2008. It is succinctly summarized in the covering letter signed by the Minister of Justice on behalf of the government:

The Government does not share the view of the Committee and is confident in its legal position on the issue of ambulatory incorporation by reference in regulations. However, the Government acknowledges that there is some level of uncertainty in the case law and indicates that it will consider whether legislation is an appropriate vehicle through which to bring certainty to this area.

There is little in the government response that adds to the arguments previously advanced by the Department of Justice Canada, and that were dealt with in the committee's report. The government's position is that ambulatory incorporation by reference of material generated independently of the regulation-making authority involves no element of sub-delegation. This conclusion is drawn in large part from court decisions concerning the inter-delegation of powers between the federal and provincial governments. The government's view is that the same reasoning can apply and be transferred to incorporation by reference of external materials in regulations. In its report, the committee described this line of reasoning as "inappropriate and misleading."

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 29 mai 2008

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, pour procéder à l'étude des textes réglementaires.

M. Derek Lee (*coprésident*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le coprésident (M. Lee) : Bonjour. Je demande au conseiller juridique de commencer l'examen du premier article à l'ordre du jour d'aujourd'hui.

**RAPPORT N° 80 — INCORPORATION PAR RENVOI
(RÉPONSE DU GOUVERNEMENT)**

(*Le texte des documents figure à l'annexe A, p. 11A:13.*)

Peter Bernhardt, conseiller juridique principal du Comité : Le deuxième rapport du comité mixte a été déposé le 12 décembre 2007. Le Comité y explique en détail les raisons de la position qu'il maintient depuis longtemps selon laquelle, à défaut d'un pouvoir expressément accordé ou d'une disposition contraire claire dans la loi habilitante, l'incorporation par renvoi de documents extérieurs au règlement ne vaut que si c'est un texte fixe qui est incorporé et non un texte qu'il est possible de modifier « de temps à autre ».

Ce point de vue renvoie au principe selon lequel une personne à qui un pouvoir législatif est conféré ne peut pas subdéléguer ce pouvoir à quelqu'un d'autre à moins d'y être expressément autorisée par la loi.

La réponse exhaustive du gouvernement a été déposée à la Chambre des communes le 10 avril 2008. Elle est succinctement résumée dans la lettre d'accompagnement signée par le ministre de la Justice au nom du gouvernement :

Le gouvernement ne partage pas l'avis du Comité et a confiance dans sa position juridique à l'égard de l'incorporation par renvoi dynamique dans sa réglementation. Il reconnaît cependant qu'il y a un certain flottement dans la jurisprudence et il s'interrogera sur la question de savoir si la loi est un bon moyen de clarifier la situation.

La réponse du gouvernement ajoute peu aux arguments antérieurement invoqués par le ministère de la Justice du Canada et auxquels le Comité a répondu dans son rapport. Le gouvernement soutient que l'incorporation par renvoi dynamique de documents produits en dehors de l'organisme de réglementation ne suppose pas de subdélégation. Cette conclusion découle en grande partie de décisions judiciaires concernant l'interdélégation de pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le point de vue du gouvernement est que le même raisonnement est applicable à l'incorporation par renvoi de documents extérieurs à la réglementation. Dans son rapport, le Comité estime que cette interprétation est « inappropriée et trompeuse ».

The committee also expressed concern in the report that incorporation by reference gives rise to concerns relating to accessibility to the law. It recommended that where opening incorporation by reference is permitted, a provision also should be in place to require that the regulation-maker ensure that a current version of the incorporated document is readily available to the public, as are all previous versions of that document.

In its response, the government downplays these concerns. The note prepared for the committee this morning suggests that the government's complacency on this point may not be justified. The government response concludes by acknowledging that recourse to incorporation by reference might benefit from further clarification. In short, it seems to be the government's position that it is confident of its view, although the case law is uncertain.

By way of follow-up, an inquiry could be made to the Minister of Justice as to the status of its consideration. I suggest that the committee continue to scrutinize provisions that incorporate external documents as amended from time to time in accordance with the principles and views set out in its report since there was nothing in the government response to cause the committee to change its view. Perhaps the minister can be advised to this effect as well.

The Joint Chair (Mr. Lee): We should be grateful for a comprehensive and reasoned response from the government in this case. It did not take too long to hear back. Are there comments from members that differ from those expressed by counsel?

Mr. Epp: If we let this slide, will it set a precedent for others?

Mr. Bernhardt: It will not set a precedent necessarily but it will be a case of walking away from a position that the committee has held for a number of years. The committee has always objected to these kinds of incorporations by reference, unless one can point to some clear authority in the enabling statute.

The government has always taken a different view and the argument has gone back and forth over the years. One purpose in tabling a report was to have a comprehensive analysis and statement of the committee's position on the record so that rather than making the same argument over and over again when we encounter these things, the committee can direct regulation-makers to the report as setting out the view of the committee.

Mr. Epp: The use of the word "always" implies a long time.

Mr. Bernhardt: Yes.

Mr. Epp: Can you give us a perspective? Has it been over the last 15 years or 20 years?

Mr. Bernhardt: It has been since the committee's inception. The first discussion by the committee on this item, as presented to the Houses, goes back to a report that was tabled in the 1970s. This position has been a long-standing one of the committee. At

Dans le rapport, le Comité se dit également inquiet du fait que l'incorporation par renvoi pourrait donner lieu à des préoccupations concernant l'accessibilité du droit. Il a recommandé que si l'on permettait l'incorporation par renvoi ouverte, il faudrait prévoir une disposition pour exiger que l'organisme de réglementation veille à ce que la version actuelle du document incorporé soit facile d'accès, comme toutes les versions antérieures.

Dans sa réponse, le gouvernement minimise ces inquiétudes. La note préparée à l'intention du Comité ce matin dit que la complaisance du gouvernement à cet égard n'est peut-être pas justifiée. Le gouvernement conclut sa réponse en reconnaissant que le recours à l'incorporation par renvoi pourrait bénéficier de clarifications. Le gouvernement a donc confiance en sa position en dépit du fait que la jurisprudence soit assez floue.

En guise de suivi, on pourrait demander au ministre de la Justice de nous parler de la suite donnée à cette considération. Je suggère que le Comité continue d'examiner les dispositions qui incorporent par renvoi des documents externes susceptibles d'être modifiés de temps à autre, conformément aux principes et aux points de vue énoncés dans le rapport, étant donné que rien dans la réponse du gouvernement n'a pu faire changer d'avis le Comité. On pourrait peut-être informer le ministre à cet effet également.

Le coprésident (M. Lee): Nous serions reconnaissants de recevoir une réponse exhaustive et motivée du gouvernement dans ce cas-ci. Il a fallu peu de temps avant d'obtenir une réponse. Des membres ont-ils des opinions divergentes de celles du conseiller juridique?

M. Epp: Un précédent sera-t-il créé si nous laissons cela passer?

M. Bernhardt: Pas nécessairement, mais nous délaisserons une position que le Comité a soutenu pendant des années. Le Comité s'est toujours opposé aux incorporations par renvoi de ce genre, à moins qu'elles puissent faire expressément référence à un pouvoir dans la loi habilitante.

Le gouvernement a toujours adopté un point de vue différent et l'argument a été soulevé de part et d'autre au fil des ans. Nous avons déposé un rapport entre autres pour consigner au compte rendu une analyse exhaustive et une description de la position du Comité pour éviter de répéter sans cesse le même argument de manière à ce que lorsque nous sommes confrontés à ces situations, le Comité puisse dire aux organismes de réglementation que le rapport énonce le point de vue du Comité.

M. Epp: Le mot « toujours » signifie très longtemps.

M. Bernhardt: Oui.

M. Epp: Pouvez-vous nous donner une idée? Cela dure depuis les 15 ou 20 dernières années?

M. Bernhardt: C'est depuis la création du Comité. La première discussion du Comité sur cet article, tel qu'il a été présenté aux Chambres, remonte à un rapport qui a été déposé dans les années 1970. Le Comité maintient cette position depuis

one time, the position was accepted generally by government departments and agencies but, over time, their position has moved away. The committee's position has remained constant.

Senator Bryden: Is it possible for us to scrutinize each one of these items as they arise? I suggest that we be scrupulous about this position, and each time it raises its head, it is knocked back down because we have our rationale for it. We should not take the pressure off in these cases.

As usual, we are right and they are wrong. It has been long-standing that they cannot use the kind of approach used here without being questionable and loose in their interpretation of the law, as I understand it, in this regard.

The Joint Chair (Mr. Lee): That is the "Whack-a-Mole game" approach, whereby each time it pops up, you hit it down. I understand, therefore, that no one differs.

I want to clear this item off, instead of going into a discussion. Over the years, it is always the first two or three items on the agenda that induce the most discussion. I am trying to package this item.

If no one here wishes to express a view different than the one articulated by counsel, and which the committee has subscribed to for so many years, we will then move to the question that Senator Bryden raises: What do we do now?

Ms. Barnes: I think this principle is important. Canadians must be able to access and understand their laws. These moving targets or this potential for movement makes it difficult for Canadians to do that. That is why I think the principle is an important one and we have to stick to our guns on it.

The Joint Chair (Mr. Lee): I believe there has been excessive reliance on inter-delegation as a basis for justifying the more general sub-delegation on the part of the Justice Department officials who prepare these things. I tend to agree with Senator Bryden that we should stick to the script; and from now on, when we see a sub-delegation that members feel is across the line, egregious and attractive enough, we should take steps to report it and disallow it.

We perhaps should advise the government or the Justice Department of this position, as a general indication of where we are headed. That course of action may encourage them to respond to us. When we notify, we should also ask them to apprise us of what they call "considering legislation." They are considering legislation to fix this or to regularize it, so we should invite them to keep us up to date on their considerations in this regard.

Mr. Wappel: I agree with you that we are talking about Justice Department officials here, not the government, because it has been the position of various governments.

longtemps. À un moment donné, la position a été généralement admise par les ministères et les organismes gouvernementaux, mais avec le temps, ils l'ont délaissé. La position du Comité n'a jamais changé.

Le sénateur Bryden : Pourrions-nous examiner soigneusement chacun de ces articles à mesure qu'ils se présentent? Je suggère que nous fassions preuve de vigilance à l'égard de cette position; chaque fois qu'elle est abordée, nous avons nos raisons pour la réfuter. Nous ne devrions pas atténuer les pressions dans ces cas-là.

Comme d'habitude, nous avons raison et ils ont tort. D'après ce que je comprends, cela fait longtemps qu'ils ne peuvent pas utiliser le type d'approche utilisée ici sans que leur interprétation de la loi soit discutable et floue à cet égard.

Le coprésident (M. Lee) : C'est comme un jeu de « Wack-a-Mole ». Je comprends donc qu'il n'y a pas de divergences d'opinions.

Je veux clarifier cet article plutôt que d'entamer une discussion. Au fil des ans, c'est toujours les deux ou trois articles à l'ordre du jour qui suscitent le plus de discussions. J'essaie de conditionner cet article.

Si personne ici ne souhaite exposer un point de vue différent de celui exprimé par le conseiller juridique — auquel le Comité a souscrit pendant de nombreuses années — nous allons alors passer à la question soulevée par le sénateur Bryden : qu'allons-nous faire maintenant?

Mme Barnes : Je crois que ce principe est important. Les Canadiens doivent pouvoir accéder à leurs lois et les comprendre. En raison de ces objectifs changeants ou de cette possibilité de changement, c'est difficile à faire pour les Canadiens. Voilà pourquoi je pense que le principe est important et que nous ne devons pas en démordre.

Le coprésident (M. Lee) : Je crois qu'on a trop compté sur l'interdélégation pour justifier la subdélégation plus générale des fonctionnaires du ministère de la Justice qui préparent ces choses. Je suis plutôt d'accord avec le sénateur Bryden pour dire que nous devrions nous en tenir au plan. À partir de maintenant, quand nous verrons une subdélégation qui nous paraît exagérée, inacceptable et assez intéressante, nous devrions prendre des mesures pour la signaler et la désavouer.

Nous devrions peut-être informer le gouvernement ou le ministère de la Justice de cette position pour leur donner une vue d'ensemble de l'orientation que nous prenons. Ce plan d'action pourrait les encourager à nous répondre. Quand nous le ferons, nous devrions aussi leur demander de nous mettre au fait de ce qu'ils entendent par « envisager une loi ». Puisqu'ils envisagent une loi pour corriger ceci ou réglementer cela, nous devrions les inviter à nous tenir au courant de leurs considérations à cet égard.

M. Wappel : Je suis d'accord avec vous pour dire que nous parlons ici des fonctionnaires du ministère de la Justice, et non pas du gouvernement, car c'est la position qui a été adoptée par différents gouvernements.

I think the line is a brush-off line. I do not think it has any real substance. They are not considering legislation; they are considering whether legislation should be considered, which is as much as to say, brush off the flies and let us move on.

I also think it is almost a waste of time to make an inquiry as to the results of this consideration, particularly since it has only been a month since the response. After a comprehensive response that specifically says that we are right and you are wrong — reversing what Senator Bryden said — I do not think the consideration will be there.

I fully agree that the committee should continue with the second point that counsel has made, but the note I put here was: Is that all we can do? Is there nothing else that counsel can suggest we do to bring this matter to a head or have some definitive decision made by a court or something like that? Is there nothing we can do, as a committee, other than continue to apply our criteria?

Mr. Bernhardt: The committee always has the option of recommending disallowance of a particular provision if the committee feels it is appropriate in the circumstances. I suppose members can keep that in mind as we encounter these things down the road — disallowance can become an option. As with any regulation and any other issue, disallowance is always there on the table.

The committee has reported. We have received the government's response. I suppose we can respond to the response. As Mr. Lee mentions, at some point perhaps — in theory, at least — disallowance of one of these provisions is something that the committee can consider.

[Translation]

Mr. Asselin: Mr. Chairman, as you noted, this file dates back to the seventies. We have been on this for nearly 40 years. Regardless of which government has been in power, their position has remained the same. The department has stood firm, as has the committee. I am wondering if perhaps the committee should seek an independent opinion from another party, while making both the government's and the committee's position clearly known. The problem seems to be relegated to the back burner. The government disagrees with the committee, while the committee disagrees with the government's response. We seem to be at an impasse.

[English]

The Joint Chair (Mr. Lee): There is a suggestion. We have not taken this action in a while, but there have been occasions in the past when we have retained outside counsel to provide an opinion on matters of contention.

Mr. Bernhardt: Certainly, that option is always open to the committee. Obviously, these things come at a cost. I think in the past, we have tried to identify certain academics, certain

Je pense que la ligne est un moyen de faire fi de la question. Je ne crois pas qu'elle a vraiment de substance. Les fonctionnaires n'envisagent pas de loi, mais ils se demandent si une loi devrait être envisagée, ce qui revient à dire de balayer la question du revers de la main et de passer à autre chose.

Je crois aussi que c'est presque une perte de temps que de demander qu'on nous parle de la suite donnée à cette considération, surtout que la réponse n'a été reçue que depuis un mois. Après une réponse exhaustive qui dit précisément que nous avons raison et que vous avez tort — l'inverse de ce qu'a dit le sénateur Bryden —, je ne pense pas qu'on donnera suite à cette considération.

Je suis tout à fait d'accord pour dire que le Comité devrait passer au deuxième argument que le conseiller juridique a fait valoir, mais j'attire votre attention sur les questions suivantes : Est-ce tout ce que nous pouvons faire? Y a-t-il autre chose que le conseiller peut nous suggérer pour faire avancer ce dossier ou obtenir une décision définitive rendue par un tribunal ou quelque chose de ce genre? Comme comité, y a-t-il quoi que ce soit que nous puissions faire, mis à part continuer d'appliquer nos critères?

M. Bernhardt : Le Comité a toujours l'option de recommander le désaveu d'une disposition particulière si le Comité le juge approprié dans les circonstances. J'imagine que les députés peuvent garder cette option à l'esprit si nous nous heurtons à ces difficultés plus tard — le désaveu peut devenir une option. Comme avec n'importe quel règlement et n'importe quelle question, le désaveu est toujours une possibilité.

Le Comité a présenté son rapport. Nous avons reçu la réponse du gouvernement. Je présume que nous pouvons y répondre. Comme le dit M. Lee, il est possible qu'à un moment donné — en théorie, à tout le moins —, le Comité puisse envisager le désaveu de l'une de ces dispositions.

[Français]

M. Asselin : Monsieur le président, vous l'avez mentionné, c'est un dossier qui date des années 1970. On approche la quarantaine avec ce dossier. Le gouvernement reste sur ses positions, peu importe le gouvernement; le ministère reste sur ses positions, le comité reste sur les siennes. Je me demande s'il n'y aurait pas possibilité, au profit du comité, d'avoir un avis tout à fait indépendant en donnant la version du gouvernement, en faisant connaître la version du comité. On semble repousser le problème, le gouvernement n'est pas d'accord avec le comité, le comité n'est pas d'accord avec la réponse du gouvernement et on ne sait plus quoi faire.

[Traduction]

Le coprésident (M. Lee) : Il y a une suggestion. Nous n'avons pas pris cette mesure depuis un certain temps, mais il nous est déjà arrivé dans le passé de retenir les services d'un conseiller de l'extérieur pour obtenir un avis.

M. Bernhardt : Certes, le Comité peut toujours retenir cette option. Mais il y a un prix à payer. Je crois que par le passé nous avons essayé de déterminer quels universitaires, quels experts de

experts who might be interested in providing outside counsel, gather some idea what the cost might be and then come back to the committee to see if the committee is interested in taking that option.

It is not a unique point of law. There are discussions of this principle in all textbooks on legislation, statutory interpretation. There is a certain amount of case law.

Frankly, having seen the committee go through a 45-page report canvassing all that material, I am of the view that the matter has been decided for everyone but the Department of Justice. Having said that, yes, that is something the committee could do if it had a mind to.

The Joint Chair (Mr. Lee): Four members now want to intervene on this point. We have five other tough items to go through, so try to keep it short.

Senator Harb: I want to go on the record that this issue is extremely important. If there is anything we should dig in our heels on, it is this particular issue.

We live in a system where we must have a balance of power, in a way, and by not defending our stand, I think we will let go of something that is fundamentally important — it is the ability of an oversight. I go along with what our counsel has said. I would not let go of this issue.

It will set up a series of precedents and it will be a slippery slope from here on — not necessarily with this government but also with future governments. It is important for us not to give up on this one.

[Translation]

Mr. Harvey: Nevertheless, it is a relatively simple matter. Has a study been done by an independent party to determine who had precedence in this instance? Has such a study been done? If so, what conclusions were reached? Was the answer yes, or no? If the answer was yes, then we should take appropriate action. The government may wish to counter with a study of its own to see if we are in the right, but it seems to me that after thirty years, we should have found a solution. We have been at this almost as long as I have been around. We should not even be discussing this matter today.

So then, has a study been conducted by an independent party, yes or no?

[English]

Mr. Bernhardt: Independent studies have been conducted to the extent that various authors and people who have written textbooks and articles in this area have expressed views. Those views are canvassed in the committee's report. We have Professor Côté, we have the administrative law texts and we have Professor Pearce from Australia — these are all referred to in the report. In that sense, the issue has been touched upon.

l'extérieur pourraient être désireux de nous fournir des conseils, d'en évaluer le coût et de revenir devant le Comité pour voir s'il est intéressé à recourir à cette option.

Ce n'est pas une question de droit exceptionnelle. On traite de ce principe dans tous les ouvrages sur la législation, l'interprétation des lois. Il y a une certaine jurisprudence.

Franchement, ayant vu le Comité passer en revue un rapport de 45 pages qui examine toute cette documentation, je suis d'avis que la question a été décidée pour tout le monde, sauf le ministère de la Justice. Cela dit, c'est effectivement quelque chose que le Comité pourrait faire s'il le voulait.

Le coprésident (M. Lee) : Quatre membres veulent maintenant intervenir à ce sujet. Toutefois, puisque nous avons cinq autres articles à examiner, essayez d'être brefs.

Le sénateur Harb : Je veux dire publiquement que cette question est extrêmement importante. S'il est une question pour laquelle nous devrions camper sur nos positions, c'est bien celle-ci.

Nous vivons dans un système où nous devons avoir un équilibre des pouvoirs, dans un sens et, en ne défendant pas notre position, je crois que nous allons laisser tomber quelque chose de fondamentalement important — c'est la capacité d'assurer une surveillance. Je suis d'accord avec ce qu'a dit notre conseiller juridique. Je n'abandonnerais pas.

Cela créera une série de précédents et ce sera une pente glissante à partir de maintenant — pas nécessairement avec le gouvernement actuel, mais avec les futurs gouvernements aussi. Il est important que nous ne lâchions pas prise dans ce cas-ci.

[Français]

M. Harvey : C'est quand même relativement simple, y a-t-il déjà eu une étude faite par une personne indépendante pour savoir qui avait préséance sur tout cela? Y en a-t-il déjà eu une? Si oui, quelle en est la conclusion? Est-ce oui ou non? Si c'est oui, que l'on prenne alors les mesures. Le gouvernement peut vouloir faire une contre-étude pour voir si nous ne sommes pas dans le vrai, mais il me semble que, après 30 ans, on devrait avoir trouvé une solution. C'est presque mon âge. C'est plus que majeur et vacciné et cela devrait être un élément dont on ne devrait même pas avoir à discuter aujourd'hui.

Y a-t-il déjà eu une étude faite, oui ou non, par un indépendant?

[Traduction]

M. Bernhardt : Des études indépendantes ont été menées dans la mesure où différents auteurs et individus qui ont rédigé des manuels et des articles dans ce domaine ont exprimé des opinions. Le rapport du Comité analyse ces points de vue. Nous avons M. Côté, des articles liés au droit administratif et M. Pearce de l'Australie — ils sont tous mentionnés dans le rapport. En ce sens, la question a été abordée.

No one has undertaken a specific study, on behalf of the committee, to reach a conclusion on this point. However, it has been a matter of some discussion in the general textbooks.

[Translation]

Mr. Harvey: Since an independent study has never been done, we do not know where we stand after 30 years. What should we do then? We could decide to commission someone to find out how much it would cost to do a study, to come up with something concrete. I would not want to reach retirement age and not have progressed beyond this point. This problem is almost as old as I am.

[English]

Mr. Bernhardt: If that is the wish of the committee, the avenue is open.

The Joint Chair (Mr. Lee): As a strategic option with respect to this issue, we can put this item to the steering committee for a discussion on costs and options to see if we can bring more focus to a conclusion.

[Translation]

Mr. Harvey: In order to discuss the cost of a study, we would first need a cost assessment. Could we ask counsel to prepare an assessment for us? Subsequently, we could see if it makes sense to do a study. If it does, then we could discuss our options. However, without having an idea of the cost and the time and energy involved, I think we are putting the cart before the horse, so to speak.

[English]

The Joint Chair (Mr. Lee): Are you happy with this item going to the steering committee?

Mr. Harvey: Yes.

The Joint Chair (Mr. Lee): We will move on.

Mr. Epp: With all due respect to Mr. Asselin and the direction the committee seems to be taking, I am reminded of the fact that when playing chess, you never play for the current move only; you always look ahead to the next move. If we have an independent study, short of the Supreme Court giving a judgment, it is only yet another opinion. There are two scenarios: They rule for us or they rule for them; or the second opinion favours them or favours us.

If it favours them, we simply abandon the position, which we ought not to do. If the independent opinion favours us, it merely confirms that we have the authority to do what we have the authority to do. Thus, nothing is gained. I recommend to the steering committee that they drop the issue. With all due respect, it is not often that the Supreme Court refers a matter to a lower court.

Personne n'a entrepris une étude précise pour le compte du Comité afin de tirer une conclusion sur ce sujet. Toutefois, les manuels généraux en traitent.

[Français]

M. Harvey : Étant donné qu'il n'y a jamais eu d'étude, on ne sait pas où on en est, après 30 ans. Alors que faire? On pourrait prendre la décision de demander qu'une évaluation soit faite pour savoir combien coûterait une étude, afin d'être en mesure d'en arriver à quelque chose de concret. Je n'aimerais pas atteindre la retraite et en être encore là. Le problème a presque mon âge.

[Traduction]

M. Bernhardt : Si c'est ce que souhaite le Comité, c'est une avenue.

Le coprésident (M. Lee) : Comme option stratégique concernant cette question, nous pouvons saisir le comité de direction de cet article pour qu'il discute des coûts et des options pour voir si nous pouvons centrer davantage l'attention sur une conclusion.

[Français]

M. Harvey : Pour discuter des coûts il faudrait une évaluation des coûts. Peut-on demander aux conseillers de nous préparer une évaluation? Par la suite, on verra si cela fait du sens. Si c'est le cas, on pourra en discuter. Mais le fait d'en discuter sans avoir une évaluation des coûts et de ce que cela représente en temps et en énergie, je crois que c'est comme mettre la charrue devant les bœufs.

[Traduction]

Le coprésident (M. Lee) : Le fait que le comité de direction sera saisi de cet article vous satisfait-il?

M. Harvey : Oui.

Le coprésident (M. Lee) : Nous allons poursuivre.

M. Epp : Malgré tout le respect que je dois à M. Asselin et à l'orientation que le Comité semble adopter, cela me fait penser que lorsqu'on joue aux échecs, on anticipe toujours le coup suivant. Si nous avons une étude faite par une personne indépendante, à défaut d'avoir un jugement rendu par la Cour suprême, ce n'est qu'une autre opinion. Il y a deux scénarios : la décision est en notre faveur ou en leur faveur, ou la deuxième opinion les avantage ou nous avantage.

Si elle penche en leur faveur, nous abandonnerons tout simplement la position, ce que nous ne devrions pas faire. Si l'opinion indépendante nous favorise, cela ne fait que confirmer que nous avons le pouvoir de faire ce que nous avons le pouvoir de faire. Ainsi, on n'y gagne rien. Je recommande au comité de direction de laisser tomber. Avec tout le respect que je vous dois, il n'arrive pas souvent que la Cour suprême défère un cas à un tribunal inférieur.

Mr. Norlock: Before Mr. Epp's statement, I was in agreement with the chair's position and I continue to support the chair's position because the steering committee will give the item the time, effort and due diligence that perhaps we will not give it because there is so much work ahead of the committee.

Senator Bryden: My position is much closer to that of Mr. Epp such that we do not advance the situation at all but we simply have another opinion. Ten years from now, we will be able to read that opinion too, along with all the others that have been gathered over time. We need to follow this item, ensure that we strictly monitor it and, each time we have an opportunity, even to the point of disallowing, we need to proceed with doing that, because that is the position of the committee. I do not mind the steering committee considering this to bring something else back to the committee but I do not know that asking some "expert" to give us another opinion will advance what we are supposed to be doing.

The Joint Chair (Mr. Lee): I suggest that counsel bundle together two or three conspicuous sub-delegation cases that are in our inventory, work them up a little and pass them along to the steering committee for discussion. The steering committee will come back to the committee on the matter, and the determination can be made then as to whether we play hockey or rag the puck — send a disallowance report.

SOR/2000-221 — REGULATIONS AMENDING THE LETTER MAIL REGULATIONS

(For text of documents, see Appendix B, p. 11B:1.)

Mr. Bernhardt: On May 1, the committee heard from representatives of Canada Post and Transport Canada in connection with the mechanism in the letter mail regulations that provides for an automatic increase in the basic letter rate based on the increase in the Consumer Price Index. The committee has concluded that this mechanism cannot be said to prescribe the rate, as the Canada Post Corporation Act requires. At the May 1 meeting, the corporation explained why it thinks the power to prescribe rates of postage allows regulations to be made where the formula for calculating the rate includes a variable factor.

To justify its position, the corporation relied on three cases. These cases are analyzed in the note that is in the materials for this morning. Much of this analysis was presented to the committee at the last meeting in connection with the Laurentian Pilotage Authority Regulations, which contain a similar automatic fee increase mechanism.

The note distinguishes between two types of formulas. The first formula has no factors that vary after the regulations are made, for example, so much per pound. In that formula, a person wishing to know the fee in a particular case in the future can do the calculation and arrive at the amount. In the second type of formula, at least one factor will vary after the regulations are made, and we have this kind of thing here. In that case, it is impossible to know what the fee will be at any future time because the factor will change in the future.

M. Norlock : Avant d'entendre la déclaration de M. Epp, j'étais du même avis que le président et je continue d'appuyer sa position, car le comité de direction consacrera à l'article le temps, l'effort et la diligence voulue que nous ne pourrions peut-être pas y accorder parce que le Comité a encore beaucoup à faire.

Le sénateur Bryden : Ma position se rapproche beaucoup de celle de M. Epp, à savoir que nous ne faisons pas du tout progresser les choses, mais avons simplement une autre opinion. Dans dix ans, nous serons en mesure de lire cette opinion également, avec toutes les autres qui ont été recueillies avec les années. Nous devons assurer un suivi de cet article, veiller à ce que nous le surveillions rigoureusement et, chaque fois que nous en avons l'occasion, aller même jusqu'au désaveu, car c'est la position du Comité. Je ne vois aucun inconvénient à ce que le comité de direction se penche là-dessus pour présenter d'autres éléments au Comité, mais je ne sais pas si demander à un « expert » de nous donner une autre opinion nous fera avancer dans ce que nous sommes censés faire.

Le coprésident (M. Lee) : Je suggère que le conseiller juridique regroupe deux ou trois cas ostensibles de subdélégation dont nous sommes saisis, les travaille un peu et les soumette au comité de direction pour qu'il en discute. Le comité de direction fera part au Comité de ce qu'il en pense, et nous pourrions alors décider si nous allons droit au but ou si nous gagnons du temps — si nous envoyons un rapport de désaveu.

DORS/2000-221 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES ENVOIS POSTE-LETTRE

(Le texte des documents figure à l'annexe B, p. 11B:11.)

M. Bernhardt : Le 1^{er} mai, le Comité a entendu le témoignage de représentants de Postes Canada et de Transports Canada au sujet du mécanisme figurant dans le Règlement sur les envois poste-lettre qui prévoit une majoration automatique du tarif de base des lettres en fonction de la hausse de l'indice des prix à la consommation. Le Comité a conclu que ce mécanisme ne peut être réputé fixer le tarif, comme l'exige la Loi sur la Société canadienne des postes. À la réunion du 1^{er} mai 2008, la Société est venue expliquer pourquoi elle pense que le pouvoir de fixer le tarif de port permet de prendre un règlement dont la formule de calcul inclut un élément variable.

Pour justifier sa position, la Société s'est appuyée sur trois affaires. Celles-ci sont analysées dans la note qui figure dans la documentation de ce matin. Une grande partie de cette analyse a été présentée au Comité à la dernière réunion relativement au Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides, qui renferme un mécanisme semblable de majoration des tarifs.

La note fait la distinction entre deux types de formule. La première comporte des éléments de calcul qui ne varieront pas après l'adoption du Règlement, par exemple, le tarif par livre. Dans cette formule, une personne qui souhaite connaître le tarif futur dans un cas particulier peut effectuer le calcul et déterminer le montant. Dans la seconde formule, au moins un facteur variera après l'adoption du Règlement, et c'est ce que nous avons ici. Dans ce cas-là, il est impossible d'établir quel sera le tarif futur, car le facteur changera.

The committee has never objected to the first type of formula, and even the second type of formula is permissible, depending on the breadth of the enabling authority. If an enabling authority is to prescribe the manner of calculating a fee to make a regulation respecting a fee, then you have authority for a variable formula.

The objection arises where, as here, the authority is to fix a fee or to prescribe a fee. All the formulas in all the cases cited by Canada Post involved the first type of formula, which the committee has never objected to and would not have objected to in those instances.

In connection with this concern, the committee also expressed that an automatic fee increase avoids the need for the approval of the Governor-in-Council for an increase in postal rates and, thus, the mechanism does an end run around the control that Parliament desired to impose. The committee has been referred to section 89(1) of the Financial Administration Act, which permits the Governor-in-Council to give directives to Crown corporations. On the analysis in the note, however, it is suggested that a general power to give administrative directives likely does not extend to the exercise of regulation-making powers so as to allow the Governor-in-Council, in effect, to order a particular regulation to be made or amended. The same analysis pertains also to the minister's power to give directives under the Canada Post Corporation Act.

Canada Post's position in a number of respects appears to confuse the legislative scheme set out in the act with the realities of government administration. They talk about the government exerting pressure on the corporation if it felt that a rate increase should not go ahead. They make reference to the policy considerations that led to the adoption of the formula, to the fact that a corporate plan must be submitted to Treasury Board and to the fact that a public announcement is made in advance of an automatic increase. These points are all well and good, but they are irrelevant to interpreting the statute. As well, it is not an answer to note, as the Corporation did, that members of the public can always go to court to challenge a rate increase that they feel is not fair and reasonable.

As the committee suggested previously, if the government considers that the policy that led Parliament to subject postal rate changes to control of cabinet is no longer valid, the Canada Post Corporation Act should be amended to authorize Canada Post to make a regulation prescribing rates or the method of determining those rates. At the May 1 meeting, departmental officials reported that no such amendment was required. Perhaps now the minister can be advised that, having heard from witnesses, the committee remains of the view that the act must be amended, and that his reconsideration of the department's position would be appreciated.

Le Comité ne s'est jamais opposé au premier type de formule, et même le deuxième type est acceptable, selon l'étendue du pouvoir habilitant. Si un pouvoir habilitant prescrit la manière de calculer un tarif pour prendre un règlement relatif à un tarif, vous avez alors le pouvoir d'appliquer une formule variable.

L'objection découle ici du fait que le pouvoir vise à fixer ou à prescrire un tarif. Les cas cités par Postes Canada utilisent tous le premier type de formule, à laquelle le Comité ne s'est jamais opposé et aurait acceptée dans ces cas-là.

Le Comité a aussi exprimé l'avis, à l'égard de cette préoccupation, qu'une hausse automatique des tarifs dispense la Société de la nécessité d'obtenir l'approbation du gouverneur en conseil pour une majoration des tarifs postaux, de sorte que le contrôle que le Parlement souhaitait imposer au pouvoir de la Société de fixer des tarifs postaux est contourné. Le Comité a été renvoyé au paragraphe 89(1) de la Loi sur la gestion des finances publiques, qui permet au gouverneur en conseil de donner des instructions aux sociétés d'État. Toutefois, dans l'analyse figurant dans la note, il est dit qu'un pouvoir général de donner des instructions de nature administrative ne s'étend vraisemblablement pas à l'exercice des pouvoirs de réglementation pour permettre en effet au gouverneur en conseil d'ordonner l'adoption ou la modification d'un règlement. La même analyse vaut au sujet du pouvoir conféré au ministre en vertu de la Loi sur la Société canadienne des postes.

À bien des égards, la position de la Société canadienne des postes semble fondée sur la confusion entre le plan législatif évoqué dans la Loi et les réalités de l'administration gouvernementale. Il est dit que le gouvernement exerce des pressions sur la Société s'il juge qu'une hausse de tarifs ne devrait pas être appliquée. La Société fait référence aux considérations stratégiques qui ont conduit à l'adoption de la formule, au fait qu'un plan central doit être présenté au Conseil du Trésor et au fait qu'une annonce publique d'une hausse automatique est faite d'avance. Ces arguments sont tous valables, mais ne sont pas pertinents pour interpréter la loi. Il n'est pas non plus satisfaisant de répondre, comme l'a fait la Société, que les citoyens peuvent toujours s'adresser aux tribunaux s'ils trouvent que les tarifs postaux ne sont pas justes et réalistes.

Comme le Comité l'avait précédemment suggéré, si le gouvernement estime que la politique qui a incité le Parlement à assujettir les modifications des tarifs postaux au contrôle du Cabinet n'est plus valable, la Loi sur la Société canadienne des postes devrait être modifiée pour autoriser la Société canadienne des postes à prendre un règlement qui prescrit des tarifs ou la méthode d'établissement de ces tarifs. À la réunion du 1^{er} mai, des représentants du ministère ont dit qu'une telle modification n'était pas nécessaire. On peut peut-être informer le ministre que le Comité, après avoir entendu des témoins, maintient que la loi doit être modifiée, et qu'on lui saurait gré de revoir la position du ministère.

The Joint Chair (Mr. Lee): Do you have any comments, colleagues? I am way down the road past where counsel is on this one. I will let you have the benefit of my view. I will then recognize Senator Bryden.

The post office is a Crown corporation. They rely on rule of law to make their money, and rule of law turned them into a monopoly for letter mail. They rely on rule of law. Rule of law says they do not make their rules or set their rate on the run. In fact, it was Parliament's intention that the cabinet approve each postal rate increase. If you read the statute, you cannot come to any other conclusion.

These people, even though they have a monopoly that reaches into the house and business of every single Canadian, have taken steps that have effectively avoided the need to obtain cabinet approval on the letter rate increases. They are still pushing us back, trying to justify their non-rule of law approach.

I thought that witnesses for the corporation did their best. I was impressed how they could do so well with what I regarded as a losing case in front of the committee. However, in the end, a losing case is a losing case. I am totally unmoved.

Counsel has suggested "ragging the puck" a little bit and giving the post office an opportunity to fix this matter. However, I am not there. Therefore, I will ask colleagues for other comments and if anyone wants to move this issue into a fast track for the hammer.

Ms. Barnes: When we were there, it was like they were before a judge arguing the case instead of us being the judge on this issue. I am at the same place you are: I found it a useless exercise. I did not think they were listening and we need to make someone listen.

The Joint Chair (Mr. Lee): Are there other comments, colleagues?

Senator Bryden: I agree with what you have summarized: It is time for us to move on this item. I do not know about the rest of the members but I was offended by the attitude of counsel for the corporation. I had the impression their thoughts and approach was: What we have here is a parliamentary committee that is counselled by civil servants; we should not spend too much time on this matter but we need to make a case to justify the position we have already taken outside the law.

I was one of the people who spoke to the chair and to counsel and said I would like to see a rebuttal of the positions he took, to try to have precedent.

Le coprésident (M. Lee) : Avez-vous des commentaires, chers collègues? Je suis rendu bien plus loin que le conseiller juridique sur ce sujet. Je vais vous faire profiter de mon point de vue. Je vais ensuite céder la parole au sénateur Bryden.

Postes Canada est une société d'État. Elle compte sur la primauté du droit pour réaliser ses profits, et la primauté du droit en a fait un monopole pour les envois postaux. Elle compte sur la primauté du droit. La primauté du droit dit qu'elle n'établit pas ses règles ni ne fixe ses tarifs à la hâte. En fait, c'était l'intention du Parlement de demander l'approbation du Cabinet pour chaque hausse de tarifs postaux. Si vous lisez la loi, vous ne pouvez faire autrement qu'arriver à cette conclusion.

Même s'ils ont un monopole qui a une incidence sur les maisons et les entreprises de tous les Canadiens, ces gens ont pris des mesures qui les dispensent de la nécessité d'obtenir l'approbation du Cabinet pour les hausses des tarifs postaux. Ils nous font encore reculer, en essayant de justifier leur approche non fondée sur la primauté du droit.

J'ai trouvé que les témoins représentant la Société ont fait de leur mieux. J'ai été impressionné de voir à quel point ils ont pu si bien faire valoir leur point de vue devant le Comité, malgré le fait que c'était une cause désespérée, à mon avis. Toutefois, quand c'est peine perdue, on n'y peut rien au bout du compte. Cela me laisse complètement indifférent.

Le conseiller juridique a suggéré de « gagner un peu de temps » un peu et de donner à Postes Canada l'occasion de corriger ce problème. Je ne suis cependant pas de cet avis. Par conséquent, je vais demander si quelqu'un veut formuler d'autres commentaires ou faire accélérer le traitement du dossier pour y mettre le point final.

Mme Barnes : Quand nous étions là, c'était comme s'ils se trouvaient devant un juge en train de défendre leur cause plutôt que nous soyons le juge de cette affaire. Je partage votre avis : j'ai trouvé que c'était un exercice inutile. Je n'ai pas eu l'impression qu'ils écoutaient et nous devons faire en sorte que quelqu'un écoute.

Le coprésident (M. Lee) : Y a-t-il d'autres commentaires, chers collègues?

Le sénateur Bryden : Je suis d'accord. Il est temps que nous allions de l'avant dans ce dossier. Je ne sais pas ce qu'il en est des autres membres, mais j'ai été vexé par l'attitude du conseiller juridique de la Société. J'ai eu l'impression que l'approche adoptée était la suivante : nous avons ici un comité parlementaire qui est conseillé par des fonctionnaires; nous ne devrions pas consacrer trop de temps à cette question, mais nous devons présenter des arguments pour justifier la position que nous avons déjà adoptée hors du cadre de la loi.

J'étais de ceux qui ont parlé au président et au conseiller juridique, et j'ai dit que j'aimerais qu'on réfute les positions qu'il a adoptées, qu'on essaie de créer un précédent.

None of them are on four-square with what they are attempting to do. However, it was certainly put forward that way. There may well have been an intention to use smoke and mirrors and pull the wool over the committee's eyes: Once we have thrown enough of this stuff at them, they will go away.

We do not do that. That is not our job.

I want to go for disallowance. I was upset, and I think there were people on this committee besides me who were upset by the attitude and the approach that was taken.

The Joint Chair (Mr. Lee): I subscribe to all the memoranda put together by counsel. I was particularly attracted to paragraph 20, which describes Parliament's intention to have each postal rate increase approved by cabinet.

I do not think we should fault the general counsel for Canada Post Corporation for trying. I am sure none of you do. That is what he was trained to do. We, of course, will be the judge of the adequacy of the Canada Post position.

Senator Bryden has mentioned disallowance. Counsel, can you comment on that option? Is it viable at this time? Is it consistent with our previous procedures?

Mr. Bernhardt: This provision is subject to disallowance. The critical issue is disallowing the fee increase mechanism in and of itself without wiping out the actual fee. I think the committee would want to be careful not to wipe out the entire provision so that there is no fee for first-class letter rates in Canada.

The Joint Chair (Mr. Lee): We could end up with a 45-cent postal rate. Our electors might be happy with that rate for a while. It might cause other problems.

Mr. Bernhardt: It would depend on the structure of the provision. That is something I would want to look into. It is something I can deal with fairly easily.

The Joint Chair (Mr. Lee): There seems to be a move to draw a line in the sand and firm up. Can I suggest this then: Can we ask counsel to prepare the file for that option and to bring it back at an early date?

I do not know whether you want to draft a disallowance report. I suppose you could do that. We will not give the notice yet, though we could. Do you want to give the notice?

Mr. Bernhardt: We could write to the minister and advise him that the committee remains of its view, and will consider the possibility at the earliest opportunity.

The Joint Chair (Mr. Lee): We could start by giving notice and move to considering it later.

Ms. Barnes: I prefer that counsel is absolutely sure of the process so that we do not misstep here. If we do, then I think we look foolish. I would rather have it all come back as a proper

Aucun d'entre eux n'est sûr à cent pour cent de ce qu'ils tentent de faire. Toutefois, c'est certainement ainsi que cela a été présenté. Il y a peut-être bien eu une intention de jeter de la poudre aux yeux et de berner le Comité : une fois que nous l'aurons assez fait, ils laisseront tomber.

Nous ne faisons pas cela. Ce n'est pas notre travail.

Je veux opter pour le désaveu. J'étais mécontent, et je crois que d'autres membres du Comité l'ont aussi été, en raison de l'attitude et de l'approche adoptée.

Le coprésident (M. Lee) : Je souscris à toutes les notes préparées par le conseiller juridique. Le paragraphe 20, qui décrit l'intention du Parlement d'obtenir l'approbation du Cabinet pour chaque hausse de tarifs postaux, m'a particulièrement intéressé.

Je ne crois pas que nous devrions blâmer le conseiller juridique principal de la Société canadienne des postes d'avoir essayé. Je suis certain que vous partagez mon avis. Il a été formé pour cela. Nous jugerons bien entendu du bien-fondé de la position de Postes Canada.

Le sénateur Bryden a parlé de désaveu. Monsieur Bernhardt, pouvez-vous commenter cette option? Est-elle viable à l'heure actuelle? Est-elle conforme à nos procédures antérieures?

M. Bernhardt : Cette disposition est assujettie à un désaveu. La question fondamentale, c'est de désavouer le mécanisme de hausse tarifaire en soi sans supprimer le tarif en tant que tel. Je crois que le Comité devrait faire attention de ne pas révoquer toute la disposition de sorte qu'il n'y ait pas de tarif pour le courrier de première classe au Canada.

Le coprésident (M. Lee) : Nous pourrions nous retrouver avec un tarif postal de 45 ¢. Ce tarif pourrait faire le bonheur de nos électeurs pendant un certain temps, mais engendrer d'autres problèmes.

M. Bernhardt : Cela dépendrait de la structure de la disposition. C'est quelque chose que je voudrais peut-être examiner. C'est quelque chose dont je peux m'occuper assez facilement.

Le coprésident (M. Lee) : On semble vouloir établir des limites et faire preuve de plus de fermeté. Permettez-moi de faire une suggestion : pouvons-nous demander au conseiller juridique de préparer le dossier pour cette option et de le soumettre de nouveau bientôt?

J'ignore si vous voulez rédiger un rapport de désaveu. J'imagine que vous pourriez le faire. Nous ne donnerons pas encore l'avis, même si nous le pourrions. Voulez-vous le donner?

M. Bernhardt : Nous pourrions écrire au ministre et l'informer que le Comité n'a pas changé d'idée et envisagera la possibilité à la première occasion.

Le coprésident (M. Lee) : Nous pourrions commencer par donner avis et l'étudier plus tard.

Mme Barnes : Je préférerais que le conseiller juridique soit absolument certain du processus pour que nous ne commettions pas d'erreur ici. Si nous faisons un faux pas, je crois que nous

package because I have no intention of trying to reduce the postage rates to where they were at the time of the regulation. I want this process of increase changed.

I do not think it should take long. I suggest this be ready for the next meeting of this committee.

The Joint Chair (Mr. Lee): We know how to go where we are going. The issue is that we have not walked through the implication of a disallowance on the postal rate and what the postal rate would be if the House disallowed the current regulation. That is what counsel wants to check.

Mr. Bernhardt: That is quickly and easily done.

Senator Moore: When would this committee meet again to look at the guidance of counsel? Would we meet next week or the week after?

The Joint Chair (Mr. Lee): It looks like June 12, if the Houses are still in session then. They should be. There is no indication that we will not be sitting normally then.

I do not think we are at the stage of preparing a disallowance report yet, or are we? We may not have sufficient time, as well. We must give 30 days notice. Therefore, now we have lots of members interested.

Counsel will do a workup on the file leading to a disallowance but we will go through the next steps on June 12, if that is okay.

[Translation]

Mr. Asselin: I believe we received Canada Post's versions recently as well as counsel's answer this morning. Would it be appropriate for us to hear from the Minister responsible for Canada Post?

[English]

The Joint Chair (Mr. Lee): Yes, but that is up to members. In my view, the minister could not possibly do any better than counsel for Canada Post did. We would end up with the same issue and we would be in the identical place. In fact, the minister would probably bring Mr. Power with him. If I were minister, I would.

[Translation]

Mr. Harvey: Regarding the disallowance motion, the June 12 date could be pushed back. Even though there is an 85 per cent likelihood that the House will still be sitting, there is still a 15 per cent chance that it will have recessed.

Could postponing the tabling of the motion to June 12 instead of next week compromise the scheduled timeframe? By initiating the process sooner, we could avoid the risk of having to push back the date to October.

aurons l'air ridicule. Je préférerais que tout le dossier nous soit renvoyé bien ficelé, car je n'ai aucunement l'intention d'essayer de réduire les tarifs de port à ce qu'ils étaient au moment de l'adoption du Règlement. Je veux que ce processus d'augmentation soit changé.

Je ne crois pas que cela devrait prendre beaucoup de temps. Je suggère que ce soit prêt pour la prochaine réunion du Comité.

Le coprésident (M. Lee) : Nous savons comment arriver à nos fins. Le hic, c'est que nous n'avons pas examiné les répercussions d'un désaveu sur le tarif postal et à combien il s'élèverait si la Chambre désavouait le règlement actuel. C'est ce que le conseiller juridique veut vérifier.

M. Bernhardt : Cela se fait rapidement et facilement.

Le sénateur Moore : Quand le Comité se réunira-t-il de nouveau pour examiner les recommandations du conseiller juridique? La semaine prochaine ou celle d'après?

Le coprésident (M. Lee) : Ce serait sans doute le 12 juin, si les Chambres siègent toujours à ce moment-là. Elles le devraient. Rien n'indique que nous ne siégerons pas comme d'habitude.

Je ne crois pas que nous en sommes rendus à l'étape de la rédaction d'un rapport de désaveu encore, n'est-ce pas? Nous risquons de manquer de temps aussi. Nous devons donner un avis de 30 jours. Par conséquent, nous avons maintenant bien des membres intéressés.

Le conseiller juridique analysera le dossier menant à un désaveu, mais nous passerons en revue les prochaines étapes le 12 juin, si vous êtes d'accord.

[Français]

M. Asselin : Je pense qu'on a eu les versions de Postes Canada dernièrement et on a la réponse du conseiller juridique ce matin. Serait-il pertinent de faire comparaître le ministre responsable des Postes dans ce dossier?

[Traduction]

Le coprésident (M. Lee) : Oui, mais c'est aux membres de décider. À mon avis, le ministre ne pourrait pas faire mieux que le conseiller juridique de Postes Canada. Nous nous retrouverions avec le même problème et serions dans la même situation. En fait, le ministre demanderait probablement à M. Power de l'accompagner. C'est ce que je ferais si j'étais ministre.

[Français]

M. Harvey : En ce qui concerne la motion de désaveu, la date du 12 juin risque d'être reportée, car même s'il y a 85 p. 100 de chances que la Chambre siège toujours, il reste toujours la possibilité à 15 p. 100 qu'elle ne siège plus.

Porter au 12 juin au lieu de la semaine prochaine le dépôt de la motion ne risque-t-il pas de compromettre les délais prévus? En enclenchant plus tôt le processus, on éviterait le risque d'avoir à reporter la date en octobre.

[English]

The Joint Chair (Mr. Lee): I thought we were leaving the item in the hands of counsel. He had advanced it as much as he could. Preparing a disallowance is a meticulous procedure and counsel needs sufficient time to prepare a report and do the work on it. There is a notice provision.

There is nothing we could do now that would have us engage in the disallowance procedure before we broke for the summer. There is not enough time, practically speaking, because we need to give notice. I do not think we want to meet during the summer, do we: no.

We will do the workup on this file. We will advance it and it will be in our hands at the meeting of June 12 to push the button, with the timelines running after June 12; but I do not think we can advance it. Counsel needs some time to do the work-through on the impact, the legal impact of the disallowance if the House were to adopt it.

Mr. Epp: My intervention will be short. I remember way back when I was first elected, I was on a committee that prevented a postal increase. I do not know how we prevented that increase. I only remember that they announced a postal increase and we raised a whole bunch of questions, including Purolator and all that involvement there.

The increase was rolled back for a year. I think the reason they went to this mechanism is they wanted to take the government of the day out of the loop of imposing an increase in what was perceived by many to be a tax.

There is a political component here. For half of us on this committee, there are more serious political ramifications to being accused of increasing taxes. It was a different government then; it is a different government now. I do not know whether we want to consider that component at all.

I think this committee is more technical in nature and we probably want to stay away from politics, but we may want to keep that consideration in the back of our minds, too, and see where we go with that.

The Joint Chair (Mr. Lee): I think most of us can spot the politics in this issue.

Mr. Wappel: Again, briefly, from Canada Post's point of view, if I remember the memo and the evidence, this issue can be remedied by putting it into the statute. It is simple.

Therefore, I think we should advise Canada Post and the minister immediately that we do not accept the position of Canada Post, that we have instructed counsel to begin the process of examining a disallowance report and bringing it before the committee. We do not need to mention dates because we know it

[Traduction]

Le coprésident (M. Lee) : Je croyais que nous laissions la question entre les mains du conseiller. Il est allé aussi loin qu'il le pouvait. La procédure de désaveu est délicate et le conseiller a besoin de suffisamment de temps pour préparer un rapport et pour y travailler. Il y a une disposition de préavis.

Et il n'y a rien que nous puissions faire maintenant qui nous permettrait d'entreprendre une procédure de désaveu avant le congé estival. Il n'y a pas suffisamment de temps, du point de vue pratique, parce que nous devons donner un préavis. Je ne pense pas que nous voulions nous réunir cet été; est-ce que nous voulons cela? Non.

Nous allons faire le travail de préparation dans ce dossier. Nous allons le faire avancer et il sera entre nos mains à la réunion du 12 juin pour presser sur le bouton, et le sablier commencera à partir de cette date; mais je ne pense pas que nous puissions accélérer cela. Le conseil a besoin d'un certain temps pour faire l'étude des répercussions juridiques du désaveu si la Chambre décidait de l'accepter.

M. Epp : Mon intervention sera brève. Je me souviens qu'il y a longtemps, lorsque j'ai été élu, pour la première fois, je siégeais à un comité qui a empêché une augmentation des tarifs postaux. J'ignore comment nous avons réussi à empêcher cette augmentation. Je me souviens seulement que Postes Canada avait annoncé une majoration des tarifs postaux et nous avons soulevé toute une série de questions, et cela concernait Purolator et tout le reste.

L'augmentation a été reportée d'une année. Je pense que la raison pour laquelle la société a eu recours à ce mécanisme, c'est qu'elle voulait éviter au gouvernement du jour l'embarras d'avoir à imposer une augmentation de ce qui est perçu comme une taxe par un grand nombre de gens.

Il y a une composante politique ici. Pour la moitié des gens qui siègent au présent Comité, il y a des ramifications politiques plus sérieuses liées au fait d'être accusé d'augmenter les taxes. C'était un gouvernement différent à l'époque; c'est un gouvernement différent maintenant. Je ne sais pas si nous voulons prendre cette composante en considération.

Je pense que le présent Comité est de nature plus technique et que nous voulons probablement rester à l'écart de la politique, mais nous pouvons garder cela à l'esprit également et voir ce que nous voulons faire avec cela.

Le coprésident (M. Lee) : Je pense que la plupart d'entre nous pouvons voir la composante politique dans cette question.

M. Wappel : Encore une fois, brièvement, du point de vue de Postes Canada, si je me souviens de la note et du témoignage, cette question peut être réglée en l'incorporant dans la loi. C'est simple.

Par conséquent, je pense que nous devrions prévenir Postes Canada et le ministre immédiatement que nous n'acceptons pas la position de Postes Canada, que nous avons demandé à notre conseiller législatif d'entreprendre l'examen d'un rapport de désaveu et de présenter cela au Comité. Nous n'avons pas

will be the fall; I fully accept that June 12 will be too tight a timeline. We can point out that it looks like Canada Post and the committee will butt heads unless something is done, such as a quick amendment to the statute, if this is what the government wants.

It is clear that policy has changed over the many years when postal rate increases were a huge thing on the front page of the paper. Now, so many other things are going up.

I suggest we immediately advise Canada Post and the minister what we have instructed counsel to do, and remind them — we often remind departments — that a statutory fix would deal with the problem. It is not our decision whether the policy is right or wrong. We only point out that the mechanism is incorrect, and if they want this mechanism, then this is the correct way to achieve it.

Perhaps then they would think about moving along from a statutory point of view, because we are giving them a heads-up that we are not about to change our opinion. Not only are we not changing our opinion, we are instructing counsel to begin work on a disallowance report.

The Joint Chair (Mr. Lee): Mr. Wappel, a much easier fix than the statutory fix is for Canada Post to revoke the existing rate formula regulation and replace it with a first-class mail letter rate.

Mr. Wappel: They do not want to make that change. Assuming they do not want to take that action, they can fix the problem by way of statute. I think that solution is pointed out in paragraph 11 of the note.

The Joint Chair (Mr. Lee): If they revoked the regulation and if the revocation and the new fix of the postal rate were approved by cabinet, they would solve every problem until the time that they arrive at the next postal rate increase. If they only followed the old protocol of fixing the letter rate and having it approved by cabinet, everything would be fine.

Mr. Wappel: Yes, but they do not want to do that. They want to have the automatic rate increase.

The Joint Chair (Mr. Lee): We will not let them do that.

Mr. Wappel: We could.

The Joint Chair (Mr. Lee): We could let them, yes, but we will not. I think the sense of members is that we will not let them have the automatic increase but it is up to them how they fix the problem, I guess. I think we know where we are headed on the issue.

Mr. Norlock: I will leave my prejudices about monopolies at the door. I think Mr. Lee and I are on the same track but I think Ms. Barnes is correct; we do not want to become involved in the

besoin de préciser de date parce que nous savons que ce sera à l'automne; je comprends parfaitement que le 12 juin pourrait être une date trop rapprochée. Nous pouvons laisser entendre qu'il y aura une confrontation entre Postes Canada et le Comité si rien n'est fait, comme une modification rapide de la loi, si c'est ce que le gouvernement veut.

Il est clair que la politique a changé depuis les nombreuses années où les augmentations des tarifs postaux faisaient toute une histoire à la une des journaux. Aujourd'hui, il y a tellement d'autres choses qui augmentent.

Je propose que nous informions immédiatement Postes Canada et le ministre de ce que nous avons demandé à notre conseiller juridique de faire et que nous rappelions à Postes Canada — nous faisons souvent des rappels aux ministères — qu'une solution législative réglerait le problème. Il n'est pas à nous de décider si la politique est bonne ou mauvaise. Nous signalons seulement que le mécanisme n'est pas approprié et que si Postes Canada veut ce mécanisme, alors, c'est là la manière appropriée de le faire.

Peut-être qu'alors ces gens réfléchiront à toute cette question, parce que nous leur faisons savoir d'avance que nous n'avons pas l'intention de changer d'avis. Non seulement nous ne changeons pas d'avis, mais nous avons donné instruction à notre conseiller juridique de commencer à travailler sur un rapport de désaveu.

Le coprésident (M. Lee): Monsieur Wappel, une solution beaucoup plus facile que la solution législative serait que Postes Canada abolisse le règlement existant sur la formule d'établissement des tarifs et qu'elle le remplace par un tarif postal pour les lettres de première classe.

M. Wappel: La société ne veut pas faire ce changement. En supposant qu'elle ne veut pas prendre cette mesure, elle peut régler le problème par le biais de la loi. Je pense que cette solution est indiquée au paragraphe 11 de la note.

Le coprésident (M. Lee): Si elle révoquait le règlement et si la révocation et la nouvelle solution pour l'établissement du tarif postal étaient approuvées par le cabinet, cela résoudrait tous les problèmes jusqu'au moment de la prochaine majoration du tarif postal. Si elle ne faisait que suivre l'ancienne méthode et qu'elle fixait un tarif pour les lettres et qu'elle le faisait approuver par le cabinet, tout irait bien.

M. Wappel: Oui, mais elle ne veut pas le faire. Elle veut une majoration automatique des tarifs.

Le coprésident (M. Lee): Nous ne la laisserons pas faire cela.

M. Wappel: Nous pourrions le faire.

Le coprésident (M. Lee): Nous pourrions la laisser faire, oui, mais nous ne le ferons pas. Je pense que le point de vue des membres, c'est que nous n'allons pas la laisser faire cela, mais c'est à elle de déterminer comment elle va régler le problème, je suppose. Je pense que nous savons où nous allons dans cette affaire.

M. Norlock: Je vais laisser de côté mes préjugés au sujet des monopoles. Je pense que M. Lee et moi sommes d'accord, mais je pense que Mme Barnes a raison; nous ne voulons pas nous

rate setting and in Canada Post either making a profit or not. Whether they make a profit or not, eventually the taxpayer will pay.

The bottom line is that they do not have the statutory authority to do what they are doing and they need to clean up that situation. The minister will have a choice, and Mr. Wappel is right; let us give them a heads-up because the committee is all about communication and giving people time to clean up their act. If they choose not to, then we will take the action we must take.

The Joint Chair (Mr. Lee): Okay; is that enough direction for counsel — the communication piece added by Mr. Norlock?

Ms. Barnes: I hope we do not have a prorogation, and come back to this item in November, because that situation would be bad.

The Joint Chair (Mr. Lee): We will be determined through a prorogation, I am sure. I am not so sure about dissolution, but we will be fine with a prorogation.

SOR/2003-109 — REGULATIONS AMENDING THE EMPLOYMENT INSURANCE REGULATIONS

(For text of document, see Appendix C, p. 11C:1.)

Lindsay Armstrong, Counsel: Two points were raised in respect to these regulations. On the first point, section 90 of the Immigration and Refugee Protection Act states that the Minister of Citizenship and Immigration may direct the Canada Employment Insurance Commission to issue social insurance number cards to persons other than Canadian citizens or permanent residents, identifying them as persons who may be required to obtain authorization to work in Canada. The regulations then require that every application for the registration of a person who is not a Canadian citizen or a permanent resident, and in respect of whom the Minister of Citizenship and Immigration has directed the commission to issue a social insurance number card, must be accompanied by the grounds for the application.

Counsel questioned why grounds for the application were required. If the minister has directed the commission to issue social insurance number cards, is the commission not required to issue the cards in any event? Also, if the minister has directed that a card be issued, does that directive not always constitute the grounds for the application?

The department's reply suggests that persons referred to in section 90 are required to make an application for registration with the commission and that, at least in some cases, additional information about supporting grounds and other information necessary to consider the application may be required. The reply has given rise to additional questions that counsel suggests will be pursued in a further letter.

immiscer dans l'établissement des tarifs et déterminer si Postes Canada fera un profit ou non. Qu'elle fasse un profit ou non, c'est le contribuable qui finira par payer.

La conclusion, c'est que la société n'a pas l'autorisation légale de faire ce qu'elle fait et qu'elle doit corriger la situation. Le ministre aura un choix et M. Wappel a raison; prévenons-les de nos intentions parce que le Comité repose avant tout sur la communication et donnons à ces gens le temps de corriger la situation. S'ils décident de ne pas le faire, nous prendrons alors les mesures qui s'imposent.

Le coprésident (M. Lee) : Très bien; est-ce suffisant comme instruction au conseiller — la discussion sur la communication ajoutée par M. Norlock?

Mme Barnes : J'espère qu'il n'y aura pas de prorogation et que nous reviendrons à cette question en novembre, parce que la situation sera mauvaise.

Le coprésident (M. Lee) : Je suis certain qu'une prorogation ne changera pas grand-chose, mais je ne suis pas aussi certain dans le cas d'une dissolution.

DORS/2003-109 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-EMPLOI

(Le texte des documents figure à l'annexe C, p. 11C:5.)

Lindsay Armstrong, conseillère juridique : Deux points ont été soulevés en ce qui concerne ce règlement. Dans le cas du premier point, l'article 90 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés stipule que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration peut enjoindre à la Commission de l'assurance-emploi du Canada de délivrer des cartes d'assurance sociale à numéro à des particuliers qui ne sont ni citoyens canadiens ni résidents permanents, en indiquant que le titulaire peut être tenu d'obtenir une autorisation pour exercer une activité professionnelle au Canada. Le règlement exige alors que toute demande d'enregistrement visant un particulier qui n'est ni citoyen canadien ni résident permanent et à l'égard duquel le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a enjoint à la Commission de délivrer une carte d'assurance sociale doit être accompagnée des motifs justificatifs.

Le conseiller juridique a demandé pourquoi les motifs justificatifs étaient exigés. Si le ministre a enjoint à la Commission de délivrer une carte d'assurance sociale à numéro, la Commission n'est-elle pas tenue de délivrer la carte de toute manière? De plus, si le ministre a ordonné qu'une carte soit délivrée, est-ce que cette directive ne constitue pas toujours les motifs justifiant la demande?

La réponse du ministère laisse entendre que les personnes dont il est question dans l'article 90 sont tenues de faire une demande d'enregistrement auprès de la Commission et que, du moins dans certains cas, on peut exiger des renseignements supplémentaires, des justificatifs et d'autres renseignements aux fins de l'examen de la demande. La réponse a soulevé des questions additionnelles qui, à la suggestion du conseiller, seront signalées dans une autre lettre.

The department should be asked to clarify its interpretation of section 90, particularly whether section 90 empowers the minister to direct the commission to issue social insurance number cards to certain persons or whether, under section 90, the minister may authorize the commission to issue cards to persons who are not Canadian citizens or residents generally.

In addition, the department should be asked whether the persons referred to in section 90 are required to apply for registration with the commission in order to be issued a social insurance number card. Since the department also indicates that persons may be registered for non-employment reasons, it should be asked what other purposes or grounds for application will be accepted based on what criteria, as well as which provisions govern the registration of persons for non-employment purposes.

On the second point raised in counsel's letter, it is unclear from the reply whether the department fully understands or accepts counsel's position, and clarification should therefore be sought on this issue.

The Joint Chair (Mr. Lee): I see eyes glazing over on this item.

Senator Moore: Give us the *Cole's Notes*.

The Joint Chair (Mr. Lee): That was the *Cole's Notes* version. In reading this correspondence, we were hard on the department. One thing seemed to be overlooked in the correspondence. I ask counsel to consider the following: Two processes were involved in these regulations, one being the application for registration and the other being the issuance of a Social Insurance Number card. The department seemed to say that for the registration purpose, they were still entitled to ask for the grounds, whereas the minister's power was to direct the issuance of a SIN card, not to direct the registration.

We cannot reassemble this item into a neat package but I see that the department had justification for saying that yes, the minister can direct the issuance of the card, and will do that. However, the issuance of the card also requires registration of the applicant, and when there is a registration, it asks for the grounds. That is the way it is always done. The department can accommodate both the minister's directive and the procedures for registration.

I thought that response was reasonable, although they did not articulate it well. I ask counsel to keep that point in mind when corresponding with them to seek clarification.

Mr. Bernhardt: Mr. Chair, your point is well taken. At this stage, we are seeking clarification. A great deal seems to be happening beneath the surface and we are trying to prompt articulation in detail as to how this scheme operates.

Mr. Wappel: Mr. Chair, I agree with you completely. On the second point, the writer knows exactly the point that is being made. We have run across this issue in the last two or three items.

Il faudrait demander au ministère de clarifier son interprétation de l'article 90, en particulier si l'article 90 habilite le ministre à enjoindre à la Commission de délivrer des cartes d'assurance sociale à numéro à certaines personnes ou si, en vertu de l'article 90, le ministre peut autoriser la Commission à délivrer des cartes à des particuliers qui ne sont ni citoyens canadiens ni résidents permanents de façon générale.

De plus, il faudrait demander au ministère si les personnes dont il est question dans l'article 90 sont tenues de faire une demande d'enregistrement auprès de la Commission pour obtenir une carte d'assurance sociale à numéro. Puisque le ministère a également indiqué que des personnes peuvent être enregistrées pour des raisons autres que l'emploi, il faudrait lui demander quelles sont ces autres raisons qui seront acceptées et en fonction de quels critères, et quelles sont les dispositions qui régissent l'enregistrement des personnes à des fins autres que l'emploi.

Concernant le deuxième point soulevé dans la lettre du conseiller, il n'est pas clair dans la réponse si le ministère comprend ou accepte entièrement la position du conseiller et, par conséquent, il faudrait obtenir des précisions sur cette question.

Le coprésident (M. Lee) : Je vois des regards perdus.

Le sénateur Moore : Donnez-nous les *Cole's Notes*.

Le coprésident (M. Lee) : C'était la version *Cole's Notes*. En lisant cette correspondance, nous avons été durs à l'endroit du ministère. Une chose semble avoir été négligée dans la correspondance. J'ai demandé au conseiller de penser à ce qui suit : deux processus sont en cause dans ce règlement, l'un étant la demande d'enregistrement et l'autre étant la délivrance de la carte d'assurance sociale à numéro. Le ministère semble dire qu'aux fins de l'enregistrement, il a le droit de demander les motifs justificatifs, tandis que le pouvoir de ministres était d'enjoindre de délivrer la carte d'assurance sociale et non d'enjoindre d'enregistrer la personne.

Nous ne pouvons pas reformuler cette question pour en faire quelque chose de bien ficelé, mais je vois que le ministère a une justification pour dire oui, le ministre peut enjoindre de délivrer la carte, et il le fera. Toutefois, la délivrance de la carte exige également l'enregistrement de la personne qui fait la demande, et lorsqu'il y a un enregistrement, il faut des motifs justificatifs. C'est toujours de cette façon que cela se fait. Le ministère peut ainsi respecter à la fois la demande du ministre et la procédure d'enregistrement.

J'ai pensé que cette réponse était raisonnable, bien que cela n'ait pas été exprimé clairement. Je demande au conseiller de garder ce point à l'esprit dans sa correspondance avec le ministère pour obtenir des précisions.

M. Bernhardt : Monsieur le président, c'est noté. À cette étape-ci, nous cherchons à obtenir des précisions. Il semble se passer beaucoup de choses sous la surface et nous essayons d'obtenir des explications détaillées sur la façon dont ce système fonctionne.

M. Wappel : Monsieur le président, je suis tout à fait d'accord avec vous. Concernant le deuxième point, le rédacteur sait exactement ce que nous voulons dire. Nous avons rencontré

In this file, we see either commissions or ministers possibly open to criminal liability with the use of the word “shall.” They have simply not thought about it and they do not want to admit it. I do not have a problem with trying to smoke them out to say specifically that they understand. We will watch the file but I have no doubt that they understood the point. However, the point is an uncomfortable one.

Mr. Bernhardt: You are probably correct.

The Joint Chair (Mr. Lee): Are members agreed?

Hon. Members: Agreed.

The Joint Chair (Mr. Lee): Counsel has sufficient direction on this file; thank you.

[Translation]

SOR/2004-121 — REGULATIONS AMENDING THE CANADA STUDENT LOANS REGULATIONS

(For text of documents, see Appendix D, p. 11D:1.)

Ms. Armstrong: Pursuant to subsection 18(2.01) of the Regulations, the Minister may grant the borrower further special interest-free periods if the borrower is unable to make the instalment payments due. Therefore, the minister has the discretionary authority either to refuse or to grant further periods if the borrower cannot make the instalment payments due. The Regulations do not spell out the criteria used by the Minister to come to a decision in such instances.

Counsel wondered if there were situations in which the Minister would refuse to grant a further interest-free period, even though the borrower was unable to make the instalment payments due. If there are situations like this, counsel wondered what criteria the Minister used when exercising his discretionary authority and why these criteria were not included in the Regulations.

Given the wording of subsection 18(2.01), the Minister may make different decisions in comparable cases. There is a danger that his decisions may be viewed as arbitrary and hence the reason why criteria should be included in the Regulations. However, if all borrowers meeting the conditions set out in the Regulations are in fact granted further interest-free periods, then the Minister has no need of any discretionary power and it could be eliminated.

Counsel recommends writing back to the department to explain why the response is unsatisfactory.

[English]

The Joint Chair (Mr. Lee): That suggestion seems to be accepted. I was surprised by the last reply from the department. When asked to see the criteria used by the minister in either granting or not granting an extension, they wrote to say that the

cette question dans le cas des deux ou trois derniers sujets à l'étude. Dans ce dossier, nous voyons des commissions ou des ministres potentiellement exposés à une responsabilité criminelle à cause de l'utilisation du mot « doit ». Ils n'y ont tout simplement pas pensé et ils ne veulent pas l'admettre. Mais je n'ai aucune objection à essayer de leur faire dire précisément qu'ils comprennent. Nous allons suivre le dossier, mais il n'y a aucun doute dans mon esprit qu'ils ont compris le point que nous avons fait valoir. Cependant, c'est un point embarrassant.

M. Bernhardt : Vous avez probablement raison.

Le coprésident (M. Lee) : Sommes-nous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le coprésident (M. Lee) : Le conseiller a suffisamment de renseignements en ce qui concerne ce dossier; merci.

[Français]

DORS/2004-121 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT FÉDÉRAL SUR LES PRÊTS AUX ÉTUDIANTS

(Le texte des documents figure à l'annexe D, p. 11D:8.)

Mme Armstrong : L'article 18(2.01) du Règlement prévoit que le ministre peut accorder de nouvelles périodes spéciales d'exemption d'intérêts si l'emprunteur est incapable de faire les versements exigibles. Le ministre a donc un pouvoir discrétionnaire de refuser ou d'accorder de nouvelles périodes si l'emprunteur est incapable de faire les versements exigibles. Ce qui guidera le ministre dans sa décision n'est pas indiqué dans le Règlement.

Les conseillers juridiques ont demandé s'il y a des cas dans lesquels le ministre n'accordera pas de nouvelles périodes d'exemption, même si l'emprunteur est incapable de faire les versements exigibles. Si c'est le cas, les conseillers ont demandé sur quels critères se fonde le ministre en exerçant son pouvoir et pourquoi ce n'est pas possible d'inclure ce critère dans le Règlement.

Le libellé de l'article 18(2.01) fait que le ministre peut prendre des décisions différentes dans des cas tout à fait comparables. Cela pose le risque d'un certain arbitraire et justifie la nécessité de prévoir les critères dans le Règlement. Cependant, si c'est le cas que toutes les personnes qui satisfont aux conditions prévues dans le Règlement se voient accorder de nouvelles périodes, le ministre n'a pas besoin d'un pouvoir discrétionnaire et cela pourrait être supprimé.

La recommandation des conseillers est de réécrire au ministère pour expliquer pourquoi la réponse est insatisfaisante.

[Traduction]

Le coprésident (M. Lee) : Cette suggestion semble être acceptée. J'ai été étonné par la dernière réponse du ministère. Lorsqu'on lui a demandé de voir les critères utilisés par le ministre pour accorder ou non une période d'exemption d'intérêt, le

minister does not have discretion. I did not understand that point. We need clarification.

SOR/2007-13 — REGULATIONS AMENDING THE CANADA PENSION PLAN INVESTMENT BOARD REGULATIONS

(For text of document, see Appendix E, p. 11E:1.)

Mr. Bernhardt: Mr. Chair, this instrument repeals section 14 of the Canada Pension Plan Investment Board Regulations. In doing so, it removes certain limits on the use of derivative instruments, such as options and futures contracts by the Canada Pension Plan Investment Board, CPPIB. It was made pursuant to subsection 53(1) of the act. Subsection 53(2) then provides that:

A regulation made under subsection (1) has no force or effect until the appropriate provincial Minister of each of at least two thirds of the participating provinces having in total not less than two thirds of the population of all of the participating provinces has approved the regulation.

The reference in this provision to a regulation that has been made having no force or effect until it has received provincial approval indicates that the intent is that the approval take place after the regulation has been made. In this case, the provincial approval came before the regulation was made, meaning that the amendment never became legally effective. This conclusion is consistent with the position taken by the Department of Justice that where a statute provides that regulations are of no force or effect until approval has been given, this requires the approval to be obtained after the making of the regulation. The Department of Finance was referred to a 1996 letter to this effect from the then deputy minister of justice.

In reply, the Department of Finance argues that the present situation is different because when it provided that a regulation that has been made has no force or effect until provincial approval has been obtained, Parliament failed to be precise enough and was silent as to when approval is to be given. I suggest this response is nonsense. The provision could hardly be any clearer than it is. The department also cites policy considerations, which, of course, are not relevant. Finally, it asserts that it would be absurd to submit a draft for advance approval and then resubmit the identical text after making it. This assertion conveniently overlooks the fact that there is no requirement whatsoever in the act to circulate a draft for advance approval, and the decision to circulate a draft is entirely the department's choice and no one else's choice.

I suggest that the reply is clearly unsatisfactory and that the committee pursue this issue through further correspondence.

Mr. Wappel: I refer the committee to the citation in the letter dated January 24, 2008, which states:

ministère a écrit pour dire que le ministre n'avait pas de pouvoir discrétionnaire. Je n'ai pas compris ce point. Nous avons besoin de précisions.

DORS/2007-13 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'OFFICE D'INVESTISSEMENT DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

(Le texte des documents figure à l'annexe E, p. 11E:15.)

M. Bernhardt : Monsieur le président, ce texte abroge l'article 14 du Règlement sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada. Ce faisant, il élimine certaines restrictions quant à l'utilisation par l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada d'instruments dérivés comme les options et les futurs contrats. Il a été pris en vertu du paragraphe 53(1) de la loi. Le paragraphe 53(2) prévoit que :

Les règlements pris en vertu du paragraphe (1) n'entrent pas en vigueur tant que les ministres provinciaux compétents d'au moins les deux tiers des provinces participantes, comptant au total les deux tiers au moins de la population de toutes ces provinces, n'ont pas approuvé les règlements.

Comme le paragraphe en question dispose que les règlements pris n'entrent en vigueur qu'après obtention de l'approbation des provinces, il semble que l'intention, c'est que cette approbation doit intervenir après la prise du règlement. Dans le présent cas, l'approbation provinciale est venue avant la prise du règlement, ce qui signifie que le règlement n'est jamais légalement entré en vigueur. Cette conclusion est conforme à la position du ministère de la Justice, à savoir que lorsqu'une loi dispose que ses règlements n'entrent en vigueur qu'une fois l'approbation obtenue, il faut obtenir l'approbation après la prise du règlement. Le ministère des Finances a été renvoyé à une lettre de 1996 portant sur ces questions rédigée par le sous-ministre de la Justice d'alors.

En réponse, le ministère des Finances prétend que la situation actuelle est différente parce que lorsqu'il a prévu que les règlements pris n'entrent en vigueur qu'après l'obtention de l'approbation des provinces, le Parlement n'a pas été suffisamment précis et n'a pas dit à quel moment l'approbation devait être donnée. Je suis d'avis que cette réponse est insensée. La disposition pouvait difficilement être plus claire qu'elle l'est. Le ministère invoque également des considérations politiques qui, évidemment, ne sont pas pertinentes. Enfin, il affirme qu'il serait absurde de présenter une ébauche pour approbation préalable et ensuite, de présenter de nouveau un texte identique après l'avoir adopté. De façon bien commode, cette affirmation néglige de préciser qu'il n'y a aucune exigence dans la loi concernant la distribution d'une ébauche pour approbation préalable, et la décision de distribuer une ébauche est entièrement le choix du ministère et de personne d'autre.

Je suis d'avis que cette réponse est clairement insatisfaisante et que le Comité devrait poursuivre la correspondance dans ce dossier.

M. Wappel : Je renvoie le Comité à la citation présentée dans la lettre datée du 24 janvier 2008, qui précise ce qui suit :

Where one interpretation can be placed upon a statutory provision which would bring about a more workable and practical result, such an interpretation should be preferred if the words invoked by the Legislature can reasonably bear it; . . .

Mr. Bernhardt: I suggest that the words used by the legislature could not reasonably bear it, when you talk about a regulation that has been made must be approved.

Mr. Wappel: It does not say that, counsel. If it said, a regulation has been made, it would be clear.

Mr. Bernhardt: The Department of Finance seems to be a bit stuck on this point. As I read the letter from the then deputy minister of justice in 1996, when we contested a similar but somewhat different point, we heard back from the department, of course; it said that if it said "made," the situation would be different. In this case, we have it saying "made" and the Department of Finance is arguing that the situation is not different. At the end of the day, I would suggest informally to the Department of Finance that if it has a problem with the interpretation, the department should take it up with the Department of Justice, if they wish to quarrel about whether the then deputy minister of justice was wrong in 1996.

Mr. Wappel: In your correspondence, I recommend that you not use the phrase "the regulation has been made" but simply quote the wording directly.

Mr. Bernhardt: Fair enough.

Mr. Wappel: Other than that, I agree it is in the correct column.

The Joint Chair (Mr. Lee): Thank you, Mr. Wappel. You have opened the door.

I took a different view from that of counsel. I tried to put on the shoes of the other person here. I looked at this item and I looked for wording that absolutely forecloses the possibility of an approval occurring prior to the making of the regulation.

Intellectually, I could not find wording that foreclosed it. I see wording that tends to suggest that the regulation is made; that is, in the past, before the subsequent approval of the provinces. It suggests that it is made, but that is not the only reading I could give to this wording because I am not sure from what point in time the regulation is speaking. There is no attempt in the regulation to link the timing of making the regulation and obtaining the approvals.

I can read this wording another way. I differ with counsel here. There is a suggestion that some people are stuck. Maybe we are stuck here, too. It says:

A regulation made under subsection (1). . . .

I can interpret that wording as "a regulation to be made," "a regulation that will be made" or "a regulation that might be made." However, it says only, "a regulation which is made," without saying when.

Mais c'est l'interprétation la plus pratique et la plus efficace qu'il faut retenir lorsque les termes utilisés par le législateur le permettent; [...]

M. Bernhardt : J'estime que les termes utilisés par le législateur ne pouvaient pas le permettre, lorsque vous dites qu'un règlement qui a été pris doit être approuvé.

M. Wappel : Ce n'est pas ce qu'elle dit, conseiller. Si elle disait, un règlement a été pris, ce serait clair.

M. Bernhardt : Le ministère des Finances semble pris sur ce point. Lorsque j'ai lu la lettre du sous-ministre de la Justice en 1996, lorsque nous avons contesté un point semblable mais légèrement différent, évidemment, le ministère nous a répondu; il a dit que si le règlement avait dit « pris », la situation sera différente. Dans le cas présent, nous avons un règlement qui dit « pris » et le ministère des Finances défend l'idée que ce n'est pas différent. En bout de ligne, je laisserais entendre informellement au ministère des Finances que s'il y a un problème d'interprétation, il devrait en discuter avec le ministère de la Justice, s'ils désirent débattre pour savoir si le sous-ministre de la Justice de l'époque faisait erreur en 1996.

M. Wappel : Dans votre correspondance, je vous recommande de ne pas utiliser l'expression « le règlement a été pris », mais de citer simplement le libellé directement.

M. Bernhardt : D'accord.

M. Wappel : Par ailleurs, le texte figure sous la bonne rubrique.

Le coprésident (M. Lee) : Merci, monsieur Wappel, pour cette ouverture.

J'avais adopté un point de vue différent de celui du conseiller juridique. J'ai essayé de me mettre à la place de l'autre personne. J'ai examiné le règlement dans le but de voir si le libellé écarte toute possibilité d'approbation avant la prise du règlement.

Je n'ai rien trouvé en ce sens. Le libellé tend à suggérer que le règlement est pris, ce qui veut dire que l'action est passée, et que l'approbation des provinces est obtenue par après. Il laisse entendre que le règlement est pris, mais ce n'est pas la seule interprétation que je pourrais donner au texte, car le moment de l'approbation n'est pas clair. Le règlement n'établit aucun lien entre le moment où le règlement est pris et le moment où il est approuvé.

Le libellé peut être interprété d'une autre façon. Je ne suis pas d'accord sur ce point avec le conseiller juridique. On dit que certaines personnes ont des opinions bien arrêtées. Nous en avons peut-être aussi. Le texte précise, et je cite :

Les règlements pris en vertu du paragraphe (1) [...]

Pour moi, cela peut vouloir dire « les règlements à prendre », « les règlements qui vont être pris » ou « les règlements qui pourraient être pris ». Or, le texte dit tout simplement, « les règlements pris », sans indiquer quand ils vont l'être.

That is the bare wording. There is the regulation made, and it does not have any validity until the provinces have approved. When? Is that before, simultaneous or after?

I cannot foreclose that intellectual or linguistic possibility that the interpretation is there. Therefore, I give the benefit of the doubt to the department here.

Counsel relies on the word “regulation made” as unequivocally placing this action in the past tense; that nothing is in existence, nothing happens, until the regulation is made. Everything that happens after it is made is subsequent, including the approvals, the letter and signatures sending it around.

However, I did not see anything in the wording such as “until they have approved” to place their approval at any particular point in the sequence.

I do not want to yank us backward.

Mr. Wappel: That is where I was on the point. That is why I asked counsel about that other issue.

I have two responses, if I may. If you look at section 53(1):

The Governor in Council may make regulations. . . .

Then it speaks of a regulation made. It is arguable that the regulation is in place. The word “until” could have said “unless.” If the word “unless” was there, I could reasonably say that it could be at any time — previously, simultaneously or afterwards.

At the least, it is not clear. According to counsel, it is crystal clear that it is wrong; according to you and me, it is arguable that it is wrong or possibly right. Given that difference, it could be clarified, at the least.

I give kudos to Ms. Hughes for giving it a good shot. Counsel is right: The policy is irrelevant to us. Having said all that, I think we should have the regulation clarified because, indeed, chair, if your interpretation is correct, then it is not clear.

Regulations should be clear, not arguable. We are all about making them clear and understandable, not arguable one way or another. You have put forth good arguments as to different possible scenarios and different possible interpretations of the words that are static but words we are all looking at. If there are different possible interpretations of static words, then the regulation is not properly drafted.

Mr. Bernhardt: I pose one question, Mr. Chair: Under section 53(2), what is it that must be approved? What must be approved is a regulation made under subsection (1). At what point in time do you have a regulation? A regulation is a law. At

C'est tout ce que dit le texte. Les règlements sont pris, et ils n'entrent en vigueur qu'une fois approuvés par les provinces. Quand cette approbation intervient-elle? Avant la prise du règlement, pendant celle-ci, ou après?

Je ne peux faire fi de cette interprétation, que ce soit sur le plan intellectuel ou linguistique. Je ne peux donner le bénéfice du doute au ministère.

Le conseiller juridique insiste pour dire que l'expression « les règlements pris » veut dire, sans équivoque aucune, que l'action est passée : rien n'existe, rien n'arrive tant que les règlements n'ont pas été approuvés. Tout ce qui suit la prise du règlement vient après, et cela englobe les approbations, la correspondance, les signatures.

Toutefois, il n'y a pas d'expression, genre « tant qu'ils n'ont pas été approuvés », qui aurait pour effet de fixer leur approbation dans le temps.

Je ne cherche pas à nous ramener en arrière.

M. Wappel : C'est là où je voulais en venir. C'est pour cette raison que j'ai demandé au conseiller juridique de clarifier l'autre point.

J'ai deux commentaires à faire. Le paragraphe 53(1) dit, et je cite :

Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements [...]

Il précise ensuite le genre de règlement qui peut être pris. Il se peut que le règlement soit déjà en place. On aurait pu, à la place du mot « until », utiliser « unless ». Si le mot « unless » figurait dans le texte, je pourrais alors raisonnablement conclure que l'approbation pourrait être obtenue à n'importe quel moment — avant, pendant ou après.

Le libellé, à tout le moins, n'est pas clair. D'après le conseiller juridique, il est évident que le texte est fautif. D'après vous et moi, on pourrait soutenir qu'il est fautif ou qu'il ne l'est pas. Compte tenu de cette divergence d'opinions, le texte pourrait au moins être clarifié.

Je félicite Mme Hughes pour ses efforts. Le conseiller juridique a raison : la question de politique importe peu dans ce cas-ci. Cela dit, je pense qu'il faudrait demander que le règlement soit clarifié, car monsieur le président, si votre interprétation est la bonne, alors le texte n'est pas bien rédigé.

Les règlements devraient être clairs, non pas contestables. Nous sommes en faveur d'avoir des règlements clairs, faciles à comprendre, mais non pas contestables. Vous avez présenté de bons arguments quant aux différents sens, aux différentes interprétations que peuvent avoir les mots statiques, des mots que nous lisons tous. Si les mots statiques peuvent avoir des interprétations différentes, alors le règlement n'est pas bien rédigé.

M. Bernhardt : J'aimerais poser une question, monsieur le président : en vertu du paragraphe 53(2), qu'est-ce qui doit être approuvé? Ce qui doit être approuvé, c'est un règlement pris en vertu du paragraphe (1). À quel moment un règlement est-il

what point in time do we have a law? It is a law when it is enacted and in force. It is not a law until that time.

That is why I say the regulation made under subsection (1) must be approved. I can say no more.

Senator Bryden: I am with counsel on this issue. You and Mr. Wappel are having great fun reading something more into this regulation that any ordinary person reading it would understand: "A regulation made under subsection (1) has no force or effect" until it has been approved by the proper number of participating provinces.

I do not know how you can be any clearer than that.

The Joint Chair (Mr. Lee): Shall we invite Mr. Power to come back?

This item is in counsel's hands. His reading of this wording is not unreasonable at all. As Senator Bryden pointed out: Reading the words strictly, counsel's interpretation is probable closer to being correct than the interpretation by others. For those who look for wiggle room on these matters, counsel has suggested this and some other matters need clarification here.

Do you want to run it up the flagpole one more time or are you finished with the departmental elements?

Mr. Bernhardt: As I say, I am in the committee's hands. If it is a question they wish to pursue, we will pursue it. At some point, if nothing else, I think the department must deal with the previous advice this committee was given from the Department of Justice, which they are now seeking to —

The Joint Chair (Mr. Lee): — disassociate themselves from.

Mr. Bernhardt: Yes.

Mr. Epp: As a unilingual Canadian, I want to ask: Is the same incoherence present in the French language?

The Joint Chair (Mr. Lee): That is a good question. Let us ask counsel.

Ms. Armstrong: It is the same.

Mr. Epp: Then fix it.

The Joint Chair (Mr. Lee): Your suggestions earlier are probably acceptable. The committee, on balance, will go with counsel on this.

SOR/2007-82 — IDENTITY SCREENING REGULATIONS

(For full text of documents, see Appendix F, p. 11F:1.)

Mr. Bernhardt: These regulations form part of the system involving a specified persons list that is commonly referred to as the no-fly list. The list is maintained administratively by Transport Canada in consultation with the Canadian Security Intelligence Service, CSIS, and the RCMP.

considéré comme tel? Un règlement a valeur de loi. À quel moment une loi devient-elle exécutoire? Elle devient exécutoire lorsqu'elle entre en vigueur. Avant cela, elle ne l'est pas.

C'est pour cela que je dis que le règlement pris en vertu du paragraphe (1) doit être approuvé. Je n'ai rien d'autre à ajouter.

Le sénateur Bryden : Je suis d'accord avec le conseiller juridique. Vous vous amusez, vous et M. Wappel, à lire dans ce règlement quelque chose de plus : « Les règlements pris en vertu du paragraphe (1) n'entrent pas en vigueur » tant que x nombre de provinces participantes ne les ont pas approuvés.

On ne peut pas être plus clair que cela.

Le coprésident (M. Lee) : Allons-nous reconvoquer M. Power?

C'est au conseiller juridique de décider. Son interprétation du libellé n'est pas déraisonnable. Comme l'a indiqué le sénateur Bryden, si l'on s'en tient au sens strict des termes, l'interprétation du conseiller juridique est probablement plus exacte que celle des autres. Pour ceux qui ne sont pas encore fixés, le conseiller juridique a proposé que l'on apporte des éclaircissements à cette question ainsi qu'à d'autres.

Voulez-vous reprendre la discussion, ou en avez-vous terminé avec les arguments du ministère?

M. Bernhardt : Je m'en remets au Comité. S'ils veulent étudier la question plus à fond, c'est ce que nous allons faire. À un moment donné, le ministère doit tenir compte des avis que le Comité a reçus du ministère de la Justice. Il cherche maintenant à...

Le coprésident (M. Lee) : ... s'en dissocier.

M. Bernhardt : C'est exact.

M. Epp : En tant que Canadien unilingue, je voudrais savoir si la même incohérence existe dans la version française.

Le coprésident (M. Lee) : Bonne question. Qu'en dit le conseiller juridique?

Mme Armstrong : L'incohérence est la même.

M. Epp : Alors il faut corriger le texte.

Le coprésident (M. Lee) : Les suggestions que vous avez formulées plus tôt sont sans doute acceptables. Le Comité, dans son ensemble, se range du côté du conseiller juridique.

DORS/2007-82 — RÈGLEMENT SUR LE CONTRÔLE DE L'IDENTITÉ

(Le texte du document figure à l'annexe F, p. 11F:10.)

M. Bernhardt : Ce règlement fait partie d'un système de contrôle qui s'appuie sur ce que l'on appelle communément la liste des personnes interdites de vol. C'est Transports Canada qui se charge d'établir et de mettre à jour la liste, en consultation avec le Service canadien du renseignement de sécurité, le SCRS, et la GRC.

The list is not mentioned, as such, in the Public Safety Act or the Aeronautics Act. The note prepared for members sets out the statutory powers on which the list depends. The regulations themselves establish the system by which passengers are screened.

As members are aware, if a passenger appears to be a person on the list, the air carrier must inform the minister. Before concluding the screening of the passenger, the air carrier must wait to receive word from the minister as to whether an emergency direction has been made under the Aeronautics Act. If an emergency direction is made, the air carrier must provide the passenger with contact information for the Department of Transport's office of reconsideration.

This office is a purely administrative creature. A person subject to an emergency direction can contact the office. The office then conducts a review. This review is not an appeal, however. The office can only recommend to the minister whether the person should be retained on the list.

The Regulatory Impact Analysis Statement, RIAS, also states that, in addition to this process, a person has the option of complaining to the Security Intelligence Review Committee, the Commission for Public Complaints Against the RCMP or the Canadian Human Rights Commission. The person can also seek judicial review in the federal court.

On reviewing these regulations, three issues were raised that related expressly to the office of reconsideration.

First, it was noted that section 7 requires only that a person who has been the subject of an emergency direction be provided with the contact information of the office. The question was raised whether more information ought to be provided — for example, the mandate, the purpose of the office, the rights of review that the person is entitled to and so on.

The reply from the department is that a person who is denied boarding receives a copy of the emergency direction, the contact information and the reasons why they may wish to contact the office. A copy of the emergency directions is not required to be provided by the regulations.

If that is the current practice, I suggest it be set out in the regulations expressly. Similarly, if a person is provided with information concerning their right to seek such a review, there seems to be no reason not to require this in the regulations.

Second, there is considerable detail in the impact analysis statement concerning the review process. Again, it was suggested that this process, as well as certain basic procedural rights, should be set out in the regulations.

La liste n'est pas mentionnée, en tant que telle, dans la Loi sur la sécurité publique et la Loi sur l'aéronautique. La note préparée à l'intention des membres du Comité fait état des pouvoirs supplémentaires qui régissent la liste. Le règlement lui-même prescrit le mécanisme en vertu duquel l'identité des passagers est contrôlée.

Comme le savent les membres du Comité, si le nom d'un passager correspond à celui d'une personne figurant sur la liste, le transporteur aérien est tenu d'en informer le ministre. Avant de mettre fin au contrôle du passager, le transporteur aérien doit attendre que le ministre lui indique si une directive d'urgence a été donnée à son égard en application de la Loi sur l'aéronautique. Dans l'affirmative, le transporteur aérien doit fournir au passager les coordonnées du Bureau de réexamen du ministère des Transports.

Le Bureau de réexamen est un organisme purement administratif. Toute personne qui fait l'objet d'une directive d'urgence peut contacter le Bureau, qui étudiera son dossier. Cet examen ne constitue pas un appel. Tout ce que le Bureau peut faire, c'est recommander au ministre que le nom d'une personne demeure sur la liste des personnes interdites de vol ou qu'il en soit retiré.

Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, le REIR, précise également qu'en plus d'avoir recours au processus d'examen, la personne visée peut porter plainte au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, à la Commission des plaintes du public contre la GRC ou à la Commission canadienne des droits de la personne. Elle peut également demander une révision judiciaire à la Cour fédérale.

Lors de l'examen du règlement, trois questions ont été soulevées relativement au Bureau de réexamen.

D'abord, l'article 7 du Règlement prévoit uniquement que le transporteur aérien fournisse les coordonnées du Bureau de réexamen à toute personne ayant fait l'objet d'une directive d'urgence. On se demande s'il ne conviendrait pas de lui fournir d'autres renseignements — comme le mandat ou la raison d'être du Bureau, les droits dont elle dispose pour demander l'examen de son cas, ainsi de suite.

Le ministère a répondu que l'on remet à la personne interdite de vol une copie de la directive d'urgence, les coordonnées du Bureau de réexamen ainsi que les raisons pour lesquelles elle voudrait communiquer avec le Bureau. Il convient de préciser que le règlement n'exige pas qu'une copie de la directive d'urgence soit fournie.

S'il s'agit de la pratique actuelle, il faudrait peut-être qu'elle soit prescrite par le règlement. Parallèlement, si la procédure consiste à donner à la personne faisant l'objet d'une directive d'urgence des renseignements sur son droit de faire une demande de réexamen, il faudrait que le règlement précise que ces renseignements doivent être fournis dans tous les cas.

Ensuite, le résumé de l'étude d'impact expose en détail le processus de réévaluation. Encore une fois, cette procédure de même que les droits procéduraux de base devraient être prévus dans le règlement.

The department replied that the office is not an appeal tribunal, which is somewhat beside the point. I suggest it is always preferable these rights be guaranteed by law rather than left to administrative discretion. We are talking about such things as the right to know the case against them, the right to make representations and the right to obtain reasons for the decision of the office. This process is described in the RIAS, so there seems to be no reason why it cannot be enshrined in the regulations directly.

Finally, we asked what circumstances would arise where it would be possible for a person to complain to these various other bodies that were mentioned — what remedies these bodies can provide and how a person is to know which body to go to. The reply from the department is that a person can obtain information on the various websites.

I suggest it is obvious that if a person is subject to a negative decision affecting them, they should be provided with clear and detailed information as to what options they may have to seek recourse. Again, I suggest all these matters are provided for already administratively; however, they should be reflected and guaranteed in the regulations, and I suggest putting that view to the department.

[Translation]

Mr. Harvey: I also have the advantage of sitting on the ethics committee where human rights and access to information are constantly under scrutiny.

I am really not sure that it would be acceptable, even to the ethics committee, for an airport official or a private airline official to start advising a passenger of his rights because his name happens to be on a list.

It is somewhat the same as when one has a problem with a credit card. You phone the company and make your own arrangements. Certain officials are authorized to speak to persons whose name appears on the list. They follow very specific procedures. Giving them a contact number would, in my view, perhaps be the most diplomatic way of protecting information about persons whose names may have inadvertently ended up on this specified persons list. So then, it is a matter of determining who, how and when. I think these persons could be given a contact number and name, directed to a telephone booth, given 25 cents, if necessary, and advised to call someone, deal with the matter and come back when everything is settled. This should not be left in the hands of a private airline, or even of Air Canada. This is not the federal government's responsibility. We are not talking here about sharing information with public officials, but rather about providing personal information about persons whose name mistakenly might appear on a specified persons list.

I do not see how the contact number could be changed, given the ethical considerations.

D'après le ministère, le Bureau de réexamen ne devrait pas être considéré comme un tribunal, un point qui n'a rien à voir avec la question. À mon avis, il est toujours préférable que les droits fondamentaux liés à une procédure soient garantis par la loi plutôt que laissés à la discrétion d'une entité administrative. Nous faisons allusion, ici, au droit de connaître la cause, au droit de présenter des observations et au droit de connaître les motifs de la décision. Le processus est décrit dans le REIR. Il devrait également être inscrit dans le règlement.

Enfin, nous avons cherché à savoir dans quelles circonstances une personne faisant l'objet d'une directive peut porter plainte aux divers organismes mentionnés — quels recours ces organismes mettent à la disposition de la personne visée et comment cette dernière peut savoir à qui adresser sa plainte. Le ministère a répondu qu'elle peut obtenir des renseignements auprès des trois organismes en consultant leur site Web.

À mon avis, il est évident que toute personne faisant l'objet d'une décision administrative défavorable devrait avoir droit à des renseignements clairs et détaillés sur les options qui s'offrent à elle pour contester la décision. Encore une fois, des mécanismes administratifs sont déjà prévus. Ils devaient être inclus dans le règlement. C'est ce que nous devrions indiquer au ministère.

[Français]

M. Harvey : J'ai également l'avantage de siéger au Comité de l'éthique où les droits de la personne et l'accès à l'information sont continuellement sous surveillance.

Un fonctionnaire qui serait à l'aéroport ou un agent de compagnie aérienne privée qui commencerait à informer un passager de ses droits parce qu'il est sur une liste, je ne suis vraiment pas certain que cela va passer, même au Comité de l'éthique.

La procédure, c'est un peu comme lorsqu'il y a un problème avec une carte de crédit : téléphonez à la compagnie et arrangez-vous avec elle. Il y a des fonctionnaires qui sont habilités à parler avec les personnes qui sont sur la liste, il y a des procédures bien spécifiques; et je crois que donner un numéro de contact est peut-être la manière la plus diplomatique de protéger l'information concernant des individus qui sont peut-être par erreur sur cette liste de circulation restreinte. Donc il s'agit de dire qui, comment et où. Je crois qu'on pourrait donner un numéro de contact avec un nom, indiquer une cabine téléphonique, donner 25 sous s'il le faut, et dire à la personne « téléphonez, régler vos affaires et revenez lorsque ce sera réglé », plutôt que de confier cela à une entreprise privée, une compagnie aérienne — même Air Canada, ça n'appartient pas au gouvernement canadien. On ne parle pas de donner de l'information à des fonctionnaires mais de donner de l'information de circulation restreinte concernant des individus, des informations personnelles, qui sont peut-être même erronées.

Le numéro de contact, je vois difficilement comment cela pourrait être modifié, compte tenu du dossier à l'éthique.

Clearly, a protective mechanism is needed. Basically, there are fewer than 1,000 names on the watch list, and 30 million Canadians in need of protection. Certainly protecting these 30 million Canadians is important, but it is equally important to protect the 1,000 individuals whose name appears on the list because if in fact their name was mistakenly placed on the list, they need clear directions as to the steps to take to have their name removed from the list. Striking a balance is an important priority.

Given what is happening today, it is critically important to all governments and to all countries that this list be tightly controlled. To be honest, I really do not see how we could drastically amend the existing regulations.

[English]

The Joint Chair (Mr. Lee): Something that is not stated directly, at least I did not see it in the note, was that — I assume I am correct here — the reason why this item pops up as an issue is that we are dealing with the rights and freedoms of the individual. Or are we dealing only with the technicalities of regulation-making? I am confused.

I treat this issue as a rights and freedoms issue — that is one of our criteria. However, counsel seems to say that the issue is that it is not the right way to draft a regulation that deals with individuals — that the regulation could be clearer and more transparent. I was unsure of the focus. Can you clarify that matter, counsel?

Mr. Bernhardt: It goes to Mr. Harvey's second point. The issue here is seeking a balance that ensures that there are certain procedural safeguards, procedural rights in place, for people who pop up on the list.

We have been told, in large part, in the response that they do all these things on an administrative basis. The position then expressed in the note was: That is fine that these things are being done, but let us entrench them so you are required to do them, and you are not doing them in the exercise of an administrative discretion; you are required by the regulations to give someone a copy of the order. Rather than say, if you do not like it, there is an office you can call, and we do all these other things too, let us have those things in the regulations so you have to do those things — you are not doing them out of the goodness of your heart.

The Joint Chair (Mr. Lee): Is this like etiquette around the dinner table? Is that the perspective you are taking? Or are you saying that at root here, we have rights and freedoms that drive the whole thing? What lens are we using?

Mr. Bernhardt: By putting it in the regulations, we turn it into a right. Right now, they can go to court and challenge it on the grounds they were not treated fairly. However, if they take these administrative mechanisms that they claim are there now, and put

Autre chose, il est certain que cela prend un mécanisme de protection. Grosso modo, sur la liste de circulation restreinte, c'est moins de 1 000 personnes et on a 30 millions de Canadiens à protéger. Il est certain qu'il est important de protéger les 30 millions de Canadiens, mais il est également important de protéger les 1000 personnes sur cette liste dans le sens où, si elles se retrouvent par accident sur cette liste, il leur faut des mécanismes clairs pour pouvoir se retirer de là, pour corriger la situation. C'est important. Il faut être en mesure de trouver cet équilibre et c'est une priorité absolue.

Comme on sait ce qui se passe aujourd'hui, l'importance d'avoir un contrôle serré sur cette liste est primordiale pour tous les gouvernements, tous les pays. Vraiment, je vois difficilement comment on pourrait modifier de façon drastique la réglementation qui est là présentement.

[Traduction]

Le coprésident (M. Lee): Il y a un point qui n'est pas mentionné directement, du moins, je n'ai rien vu à ce sujet dans la note. Si cette question pose problème — et je pense avoir raison —, c'est parce que ce sont les droits et les libertés d'une personne qui sont remis en cause ici. Ou s'agit-il uniquement de points de détail? Je ne sais plus.

Pour moi, il est question, ici, de droits et de libertés — c'est l'un des critères que nous appliquons. Toutefois, le conseiller juridique semble dire que ce règlement, qui concerne les personnes, est mal rédigé — il pourrait être plus clair, plus transparent. Je ne sais pas, au juste, quel est le problème. Pourriez-vous nous donner des précisions?

M. Bernhardt: M. Harvey en a parlé dans sa deuxième question. Il faut établir un juste équilibre, s'assurer que les personnes dont le nom figure sur la liste ont accès à des garanties procédurales, à des droits en matière de procédure.

On nous a dit, de manière générale, que des mesures administratives sont déjà en place. La position exprimée dans la note est la suivante : tout cela est très bien, mais enchâssons-les pour qu'ils soient tenus de les appliquer, pour éviter qu'elles soient laissées à la discrétion d'une entité administrative, pour qu'ils soient obligés, en vertu du règlement, de fournir à la personne visée une copie de la directive. Au lieu de dire, si vous n'êtes pas d'accord, vous pouvez communiquer avec le Bureau et entreprendre diverses autres démarches, assurons-nous que ces mesures sont inscrites dans le règlement. De cette façon, ils vont être obligés de les appliquer — ils n'agiront pas uniquement par pure gentillesse.

Le coprésident (M. Lee): Est-ce qu'il faut comparer cela à des règles d'étiquette? Est-ce ce qu'il faut faire, d'après vous? Ou êtes-vous en train de dire qu'il y a ici des droits et des libertés qu'il faut respecter? Comment devons-nous aborder la chose?

M. Bernhardt: Ces recours, s'ils sont inscrits dans le Règlement, deviendront des droits. À l'heure actuelle, la personne visée peut s'adresser aux tribunaux au motif qu'elle n'a pas été traitée de manière équitable. Toutefois, si ces recours

them in the regulations, the mechanisms are elevated to a legal right, and the people administering them have a legal duty to provide certain information.

It is procedural, but I think it goes beyond procedure in the sense that they entrench the right to these procedural aspects.

The Joint Chair (Mr. Lee): The analysis might benefit it or make it too complex. It would be easier if it were clearer from time to time whether we are dealing with individuals in their relationship with the air carrier or individuals in their relationship with the state. There are likely greater obligations on the state in terms of rights and freedoms. I do not have a clear picture.

Ms. Barnes: This item troubles me. I was on the House of Commons Standing Committee on Public Safety last year when this item arose. Those in my office and I have never had any experience in dealing with this issue. An individual cannot go to the reconsideration panel in person, or see anyone, or have the names of anyone. It is not an immediate thing. Something happens to someone at the airport and they are out of luck. At minimum, it is 30 days later that the papers are filed. It is my understanding from the testimony heard at committee last year that no reason is given to an individual when their name appears on the no-fly list. There is no intention to ever tell why that person is on the list. The procedure is a document procedure to assist potentially those who are there by virtue of a wrong date of birth or other kind of misidentification.

We had grave concerns about this item last year but we have had no experience, to our knowledge, of someone having suffered in such a case. I am in favour of additional clarification. I agree that we not give this information to air carriers because often they are not even our air carriers. Perhaps we could strengthen something around the regulations of the person vis-à-vis our government's reconsideration. Frankly, I do not think there are many rights around that board. It seems to be secret information that someone is not taking a chance on.

Mr. Bernhardt: This is the only mention in any regulation or in any statute of the board. The board is purely administrative and functions as it functions. The only reference to it in the law is that if someone is denied, that person is given their phone number.

Ms. Barnes: That is about all. Anyone phoning them from an airport is out of luck because nothing will be fixed at that point. I do not think Canadians understand this provision well. We held a couple of hearings on it and we did not understand it well. It has been in effect for less than one year at this stage. I want some exploration of what we can add to strengthen this right but I do not think there is any willingness to make this a human right of the individual from that vantage point. I give that by way of background because so much concern was expressed about it.

administratifs, qu'ils disent déjà offrir, sont enchâssés dans le règlement, ils seront considérés comme des droits prescrits par la loi. Ceux qui sont chargés de les administrer auront l'obligation légale de fournir certains renseignements.

Tout cela relève, mais déborde aussi, du cadre de la procédure, parce que le droit à des garanties procédurales est reconnu.

Le coprésident (M. Lee) : Cette analyse peut soit simplifier les choses, soit les compliquer. Notre tâche serait plus facile si nous savions que nous sommes aux prises avec une situation qui oppose des personnes au transporteur aérien ou à l'État. Les obligations de l'État en matière de droits et de libertés sont vraisemblablement plus importantes. J'ai du mal à m'y retrouver.

Mme Barnes : Cette question me préoccupe. Nous en avons discuté, l'an dernier, au sein du Comité permanent de la sécurité publique de la Chambre des communes. Mon bureau n'a jamais été confronté à un tel cas. Une personne ne peut s'adresser directement au Bureau de réexamen, consulter quelqu'un ou avoir accès à des noms. Elle ne peut obtenir une réponse immédiatement. La personne qui se fait cibler à l'aéroport doit attendre au moins 30 jours avant que des documents ne soient déposés. D'après les témoignages que le Comité a recueillis l'an dernier, aucune raison n'est donnée à la personne lorsque son nom se retrouve sur la liste des personnes interdites de vol. Aucune explication ne lui est fournie. Les documents ont pour objet d'aider ceux dont le nom figure sur la liste parce que leur date de naissance a été mal consignée ou à cause d'une erreur d'identification.

Cette question a soulevé de sérieuses inquiétudes l'an dernier, quand nous nous sommes penchés là-dessus. Toutefois, personne, à notre connaissance, n'a été victime d'une telle situation. Il nous faut plus de précisions. Nous ne pouvons pas fournir ces renseignements aux transporteurs parce que, souvent, ce ne sont pas les nôtres. Nous pourrions peut-être renforcer les droits que possède la personne au regard du processus de réexamen du gouvernement. Franchement, il n'y a pas beaucoup de droits qui sont rattachés à ce Bureau. On ne semble pas vouloir prendre de risques avec ces renseignements confidentiels.

M. Bernhardt : C'est la seule fois que l'on mentionne, dans un règlement ou une loi, l'existence du Bureau. Il s'agit d'un organisme purement administratif. Tout ce que dit la loi, c'est que la personne qui se voit refuser l'accès peut communiquer par téléphone avec le Bureau.

Mme Barnes : C'est à peu près tout ce qu'elle dit. La personne qui appelle de l'aéroport n'obtiendra aucune réponse parce qu'aucune décision ne sera prise à ce moment-là. Les Canadiens, à mon avis, ne comprennent pas bien le sens de cette disposition. Nous avons tenu quelques audiences là-dessus, et nous-mêmes, nous avions du mal à la comprendre. Elle est en vigueur depuis moins d'un an. J'aimerais savoir ce que nous pouvons faire pour renforcer les droits qu'elle possède, mais je ne crois pas qu'il y ait une volonté de transformer ceux-ci en droits fondamentaux. Je le mentionne en raison des nombreuses préoccupations qui ont été formulées à ce sujet.

[Translation]

Mr. Harvey: As a rule, I do not rely on the interpretation. However, since this is a more technical matter, I am listening to the interpretation. Occasionally, there may be some minor shifts in meaning. I am not in any way blaming the translators. They do a remarkable job.

You stated that there were three components to the Regulations, the first being the procedure followed when a person arrives at the airport and a problem arises when he discovers his name is on the list. I think that providing that person with a telephone number is the only option in order to respect his rights. Even though his name may appear on the list, he has rights as far as personal information is concerned. It is the proper thing to do.

Furthermore, should an error occur, certain options must be available to allow the situation to be rectified. It is preferable and faster to give someone three options, rather than 50 choices, like a restaurant menu.

If there are three options open to a person, then that individual may be able to speak to people who are experts. You have mentioned six or seven parties to whom a person can complain. Will that person place six separate phone calls? You have to know that a person in this situation will be panicking. The normal reaction would be to call six different places. That is what I would do if I found myself in a similar situation.

As a Member of Parliament, I believe that my constituents are my clients. We need to think like public officials in order to provide service to our clients. Are we helping our constituents by giving them six or seven different options? What about giving them a contact number and once the problem has been identified, then the person will have a file number. He can call and meet with someone who can help him to have his file reviewed. However, given people six or seven different options might be going a little too far.

[English]

Mr. Wappel: I do not want to prolong this discussion. We should not micromanage the information but in my view, this restriction does not occur necessarily as a person is boarding an aircraft because it could occur at any time up to that point. Obviously, there are lists of passengers well in advance of the departure of an aircraft. It could well be that the information is communicated at the last minute but I do not see that happening often.

It troubles me that it is pointed out in the memo that this decision is made by the Minister of Transport and there is no requirement presently to provide that decision to the person who is affected. Counsel is right: If that is the case, the requirement should be codified.

[Français]

M. Harvey : Il est certain qu'habituellement, je ne n'utilise pas le système de traduction. Ce sujet est beaucoup plus technique et je prends le système de traduction. Parfois il y a peut-être des mots qui peuvent changer. Je suis loin de blâmer ce qui est fait par les traducteurs; ils font un travail exceptionnel. Parfois il peut y avoir une petite distorsion.

Vous avez dit qu'il y avait trois éléments dans ce Règlement, le premier étant la procédure lorsque quelqu'un arrive à l'aéroport et qu'il y a un problème. Il se retrouve sur la liste. Je crois que de se retrouver avec le numéro de téléphone est la seule façon de fonctionner pour respecter ses droits même s'il est sur la liste, il a quand même des droits personnels sur les informations. C'est une chose correcte.

L'autre chose, c'est qu'il y a des éléments qui doivent être absolument présents pour permettre à quelqu'un de corriger une situation advenant un cas d'erreur. Et, de donner 50 choix, c'est comme un menu, lorsque vous avez trois choix c'est beaucoup plus court que lorsque vous avez 50 choix au restaurant.

Si on arrive à une porte d'entrée, quitte à ce qu'il y ait trois niveaux d'appel en cas de problèmes, cela va prendre une place où c'est plus concentré et où les gens sont vraiment spécialisés. Là, vous avez nommé six ou sept endroits où quelqu'un peut faire appel. Va-t-il téléphoner aux six places en même temps? Vous connaissez la panique normale d'une personne qui se retrouve en pareille situation. La réaction normale de quelqu'un en panique sera de téléphoner aux six places. C'est ce que je ferais dans pareil cas.

En tant que député, je crois que mes commettants sont mes clients. Il faut penser en tant que fonctionnaire pour rendre le service possible à nos clients. En lui donnant six ou sept possibilités différentes de règlement, est-ce qu'on lui rend service? On pourrait lui donner un numéro de téléphone, une fois cela fait, on aura identifié le problème, il aura un numéro de dossier. Il téléphonera et il rencontrera quelqu'un qui pourra l'aider en fonction du Règlement ou du réajustement du dossier. Mais avec six ou sept possibilités, on vient trop loin.

[Traduction]

M. Wappel : Je ne veux pas prolonger la discussion. Il faut éviter de se perdre dans les détails. À mon avis, le problème ne surviendrait pas nécessairement quand la personne monte à bord d'un avion. Il pourrait se poser avant qu'elle ne le fasse. Manifestement, les listes de passagers sont dressées bien avant le départ de l'avion. L'information pourrait fort bien être communiquée à la dernière minute, mais je ne crois pas que cela se produise très souvent.

Ce qui m'inquiète, c'est que, d'après la note, la décision est prise par le ministre des Transports et il n'y a rien qui l'oblige à communiquer cette décision à la personne visée. Le conseiller juridique a raison : si tel est le cas, il faudrait prévoir une disposition en ce sens dans le Règlement.

The way in which I read the memo, the implication is that by giving someone a phone number, they can call and have an administrative decision made quickly and perhaps board the aircraft. I am not talking about while the person is at the airport but perhaps a day or two before the travel occurs. I do not think that implication is realistic.

The memo points out that the Office of Reconsideration is not strictly a creation of the regulation; it is mentioned, I guess, to make it seem as if it is fair. Counsel is right: If we try to make things seem fair, then they should be fair and we should not pretend that they will be fair. Either they will be fair, in which case there will be proper rules and regulations set out in the regulation, or it is a smokescreen for an administrative decision by the Minister of Transport from time to time; in which case, let us call a spade a spade. That is what the memo suggests. Counsel does not suggest that we suggest that a copy of the decision be provided. Rather, the suggestion is that if they are not providing the decision, and that is the administrative way they will do it, then that situation should be set out expressly in the regulations.

All of which is to say, it is appropriate for us to write back to suggest that if the department proposes, as the memo says, a kind of non-judicial efficient mechanism to review a person's case, then there should be guidance in the regulation for that person that sets out the rules and regulations that are involved and the procedures that need to be followed. A telephone number or an email address is not sufficient because that gives the indication that someone might be able to obtain a quick decision. I do not buy that indication because, once someone is on this list, they will not change their minds in 24 hours.

The Joint Chair (Mr. Lee): Is there consensus to accept Mr. Wappel's direction on this file? There appears to be consensus.

Mr. Wappel: I do not know that I said anything.

The Joint Chair (Mr. Lee): Mr. Wappel, you helped counsel a great deal. We will continue this file.

[Translation]

Mr. Harvey: I have a very brief question. Does the person whose name appears on the list know that his name is on the list? Prior to arriving at the airport, does he know that his name is on the watch list? Yes or no?

[English]

Ms. Barnes: I can answer that question.

The Joint Chair (Mr. Lee): We can all answer it. We are delving into how the list works; we are delving into a whole range of policy issues. There are names on the list and maybe false positives. We are dealing with the procedures set out in

Si j'ai bien compris ce que dit la note, le fait de transmettre un numéro de téléphone à la personne donne à penser que celle-ci pourra obtenir une décision administrative rapidement et peut-être monter à bord de l'avion. Cela ne se ferait pas pendant que la personne est à l'aéroport, mais un ou deux jours avant son départ. Je ne trouve pas cela réaliste.

La note précise également que le Bureau de réexamen n'est pas strictement un organisme réglementaire. On le mentionne, je suppose, pour donner une impression de justice. Le conseiller juridique a raison : si nous voulons donner une impression de justice, il faut que la procédure soit juste. Nous ne devons pas faire semblant qu'elle le sera. Soit elle est juste, dans lequel cas des règles bien établies seraient prévues dans le règlement, soit elle sert d'écran de fumée pour masquer une décision administrative prise à l'occasion par le ministre des Transports. N'ayons pas peur des mots. C'est ce que laisse entendre la note. Le conseiller juridique ne recommande pas qu'une copie de la décision soit fournie. Ce qu'il propose plutôt, c'est que s'ils n'ont aucune intention de fournir une copie de la décision et que c'est la procédure administrative qu'ils entendent suivre, alors qu'on le précise expressément dans le règlement.

Tout cela pour dire que nous devrions envoyer une autre lettre au ministère et lui indiquer que s'il propose, comme le mentionne la note, de fournir un mécanisme non judiciaire et efficace pour permettre à une personne de faire examiner son cas, il faudrait alors prévoir, dans le Règlement, des directives qui énoncent les règles et les procédures à suivre. Un numéro de téléphone ou une adresse électronique ne suffit pas, parce que cela donne l'impression qu'une décision pourrait être rendue rapidement. Je ne crois rien de tout cela, car une fois que le nom d'une personne est inscrit sur la liste, les autorités ne changeront pas d'avis en 24 heures.

Le coprésident (M. Lee) : Acceptez-vous la suggestion de M. Wappel? Il semble y avoir consensus.

M. Wappel : Je ne savais pas que j'avais proposé quelque chose.

Le coprésident (M. Lee) : Monsieur Wappel, vous avez beaucoup aidé le conseiller juridique. Nous allons continuer de suivre l'évolution du dossier.

[Français]

M. Harvey : J'ai une petite question, deux secondes. Est-ce que quelqu'un qui est sur la liste a été informé qu'il était sur la liste? Avant d'arriver à l'aéroport, est-ce qu'il sait s'il est sur la liste ou non?

[Traduction]

Mme Barnes : Je peux répondre à la question.

Le coprésident (M. Lee) : Nous pouvons tous y répondre. Nous essayons de voir comment fonctionne la liste. Nous explorons toute une série de questions d'intérêt public. Il y a des noms sur la liste, et peut-être des erreurs d'identification. Nous examinons

regulations to deal with the people on the list and the false positives. Counsel says that regulations do not have enough meat and there is not enough detail. We agree.

Is that okay?

Mr. Bernhardt: It bears repeating that according to the impact analysis statement there are practices out there that reflect what should be in the regulations. It is only a matter of changing the regulations to something that is done administratively.

The Joint Chair (Mr. Lee): Give them the examples; they will love to see them.

Colleagues, we are not through the agenda yet and we may not finish it. We have had half a dozen thick and difficult files. Let us move on to the Processed Products Regulations, under the Reply Unsatisfactory (question mark).

SOR/95-548 — MISCELLANEOUS AMENDMENTS REGULATIONS (DEPARTMENT OF AGRICULTURE AND AGRI-FOOD) 1995-2

(For full text of documents, see Appendix G, p. 11G:1.)

Ms. Armstrong: Three outstanding amendments to the Processed Products Regulations were promised initially to the committee in 1998. Amendments were supposed to be incorporated into a complete revision of the regulations.

The committee was told in 2000 that drafting was almost complete. The agency's most recent letter from February 14 advises that the review has been delayed. The reason given is that the remaining proposed amendments are complex and lengthy, and a number of other priority regulatory packages are under development.

Given that nearly 10 years have passed since the agency first agreed to make the amendments requested by the committee, perhaps a letter should be sent to the Minister of Agriculture requesting his cooperation in ensuring that the amendments proceed without further delay.

The Joint Chair (Mr. Lee): Agreed?

Hon. Members: Agreed.

SOR/95-212 — PLANT PROTECTION REGULATIONS

(For full text of documents, see Appendix H, p. 11H:1.)

Mr. Bernhardt: Twenty-five points were raised in connection with these regulations. Amendments have already been made to resolve point 17 and the matter in the last paragraph of point 3. There are 15 other amendments promised. Those amendments are enumerated in the note.

That leaves the remainder of point 3 as well as points 4, 5, 13, 20 and 21 that are considered unsatisfactory. Again, each of these points is discussed in detail in the note members have.

les procédures énoncées dans le règlement qui s'appliquent aux personnes dont le nom figure sur la liste, aux erreurs d'identification. D'après le conseiller juridique, le règlement n'est pas assez précis. Il ne contient pas assez de détails. Nous sommes d'accord.

Est-ce que cela vous convient?

M. Bernhardt : Il vaut la peine de répéter que, d'après le résumé de l'étude d'impact, il y a des pratiques qui sont utilisées et qui devraient être inscrites dans le règlement. Il suffirait de modifier le règlement pour y inclure les recours administratifs.

Le coprésident (M. Lee) : Donnez-leur des exemples; cela va leur faire grand plaisir.

Chers collègues, nous n'avons pas examiné tous les points à l'ordre du jour, et nous n'arriverons peut-être pas à le faire. Nous avons examiné une demi-douzaine de dossiers volumineux et difficiles. Passons au Règlement sur les produits transformés, qui figure sous la rubrique « Réponse non satisfaisante (?) »

DORS/95-548 — RÈGLEMENT CORRECTIF 1995-2 (MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE)

(Le texte du document figure à l'annexe G, p. 11G:4.)

Mme Armstrong : Trois modifications au Règlement sur les produits transformés ont été promises au Comité en 1998. Ces modifications devaient être apportées lors de la révision complète du règlement.

Le Comité a appris, en 2000, que la rédaction du règlement était presque terminée. Dans sa dernière lettre, qui date du 14 février 2008, l'Agence indique que la révision a été reportée au motif que les modifications qu'il reste à apporter sont complexes et volumineuses et parce qu'un certain nombre de règlements prioritaires sont actuellement en cours d'élaboration.

Comme près de dix ans se sont écoulés depuis que l'Agence a promis d'apporter les modifications requises par le Comité, nous devrions peut-être écrire au ministre de l'Agriculture afin de lui demander sa collaboration pour faire en sorte que les modifications soient apportées sans plus tarder.

Le coprésident (M. Lee) : Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

DORS/95-212 — RÈGLEMENT SUR LA PROTECTION DES VÉGÉTAUX

(Le texte du document figure à l'annexe H, p. 11H:39.)

M. Bernhardt : À l'origine, 25 points ont été soulevés relativement à ce règlement. Des corrections ont déjà été apportées aux problèmes signalés au point 17 et dans le dernier paragraphe du point 3. Il reste 15 autres modifications à apporter. Elles sont énumérées dans la note.

Pour ce qui est des autres problèmes abordés au point 3, et des points 4, 5, 13, 20 et 21, les réponses fournies sont jugées peu satisfaisantes. Encore une fois, ces points sont analysés en détail dans la note que vous recevez.

I refer specifically to point 3 as well as point 13 and point 20, which give rise to a similar issue. Members are familiar with this issue. We have a provision that requires a person who obtains a written authorization to carry out certain activities to comply with the conditions of the authorization.

This is one more example of an attempt to make the failure to respect the requirements imposed by an administrative document punishable by a fine or imprisonment as if they were law. The committee has always objected to this approach.

In this particular instance — the question in point 3 — the provision seems unnecessary in any event, since a similar provision is in the act already.

A couple of other points remain. They deal with provisions intended to prevent fraud, which falls outside the scope of the act. There is also a concern with section 16(1) of the regulations which deals with powers of entry and investigation by inspectors. These powers already exist under the act. The effect of the regulations is to remove the requirement of the “reasonable grounds to believe” there is something to which the act and regulations apply on the premises. There seems to be no authority for that.

I suggest a further letter pursuing each of the outstanding matters, as explained in the note.

The Joint Chair (Mr. Lee): Are we agreed?

Hon. Members: Agreed.

SOR/97-85 — REGULATIONS AMENDING THE HEALTH OF ANIMALS REGULATIONS

(For full text of documents, see Appendix I, p. III:1.)

Ms. Armstrong: Fourteen points were raised in this file. The issue in point 2 was resolved by an amendment in 2006. Amendments are promised to address points 1, 3, 4, 6 and 14. That leaves unsatisfactory replies on points 5, 10, 12, 7 and 9. These points are detailed in the note.

Counsel suggests that another letter be sent to the agency proposing specific amendments, as suggested in the note, on points 5, 10 and 12, and asking for more information or clarification on point 7 and 9.

With respect to point 13, the committee suggested that the requirement that information contained on the label of a veterinary biologic be in either or both English or French should be changed to be required to be in both official languages. The agency has not commented on this point, and we should follow up for a specific response on this concern.

The Joint Chair (Mr. Lee): We are making progress.

Je vous renvoie de manière précise au point 3, de même qu'aux points 13 et 20, qui traitent d'un problème similaire que les membres connaissent bien. Le Règlement comporte une disposition qui oblige la personne qui obtient une autorisation pour se livrer à certaines activités à se conformer aux conditions de celle-ci.

On tente encore une fois de faire en sorte que le non-respect des conditions imposées par le biais d'un document administratif soit punissable d'une amende ou d'une peine de prison comme s'il s'agissait de conditions imposées par une loi. Le Comité a toujours dénoncé cette pratique.

Dans le cas qui nous intéresse — le point 3 —, la disposition semble inutile, puisqu'il en existe une similaire dans la loi.

Par ailleurs, la note précise que les dispositions visent à prévenir les fraudes, ce qui ne fait pas partie des objectifs de la loi. On s'inquiète également que le paragraphe 16(1) du règlement donne aux inspecteurs des pouvoirs d'entrer dans un lieu pour l'inspecter. Ces pouvoirs existent déjà en vertu de la loi. Le règlement a pour effet de supprimer l'exigence voulant que l'inspecteur doit être d'avis, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'il y a des choses visées par la loi ou le règlement dans les lieux où il pénètre. Il ne semble exister aucune autorisation en ce sens.

Je propose que l'on envoie une autre lettre portant sur chacun des points qui restent à régler, d'après la note.

Le coprésident (M. Lee) : D'accord?

Des voix : D'accord.

DORS/95-85 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA SANTÉ DES ANIMAUX

(Le texte du document figure à l'annexe I, p. III:17.)

Mme Armstrong : Au total, 14 points ont été soulevés relativement à ce dossier. Le problème énoncé au point 2 a été corrigé au moyen d'une modification apportée en 2006. Des modifications ont été promises pour régler les problèmes énoncés aux points 1, 3, 4, 6 et 14. Les réponses touchant les points 5, 10, 12, 7 et 9 sont jugées peu satisfaisantes. Ces points sont décrits en détail dans la note.

Je recommande que l'on envoie une autre lettre à l'Agence afin de lui proposer des modifications précises, comme le suggère la note, aux points 5, 10 et 12, et aussi afin de demander d'autres précisions ou éclaircissement au sujet des points 7 et 9.

Concernant le point 13, le Comité a suggéré que le paragraphe soit modifié afin qu'il exige que les renseignements figurant sur l'étiquette d'un produit vétérinaire biologique apparaissent dans les deux langues officielles, et non dans l'une ou l'autre des langues officielles. L'Agence n'a pas dit ce qu'elle pense de cette suggestion. Il faudrait lui demander de préciser si elle compte nous fournir une réponse détaillée à ce sujet.

Le coprésident (M. Lee) : On fait des progrès.

Mr. Wappel: With all due respect, the agency has replied to the issue of bilingualism, and it is a nonsense reply. I ask that the correspondence ask the agency to explain what they mean by that paragraph. It means nothing. Either we have bilingualism or we do not. If so, the label must be in both official languages, period.

The Joint Chair (Mr. Lee): Agreed?

Hon. Members: Agreed.

SOR/2000-111 — CANADIAN AVIATION SECURITY REGULATIONS

SOR/2002-188 — REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN AVIATION SECURITY REGULATIONS

SOR/2004-16 — REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN AVIATION SECURITY REGULATIONS

SOR/2006-340 — REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN AVIATION SECURITY REGULATIONS

(For full text of documents, see Appendix J, p. 11J:1.)

Mr. Bernhardt: As the note explains, a number of amendments are promised. There are other points on which the reply is considered satisfactory.

There are then 5 points, as detailed in the note, which are considered unsatisfactory. For the most part, these points involve questions of clarification of situations where the language used does not seem to reflect what must be happening on the ground.

In the interests of moving through the material this morning, I propose to rewrite on those points. I am perfectly willing to answer any questions or go into any one of them in detail if members wish.

The Joint Chair (Mr. Lee): Pursue it as suggested. Any comments from colleagues?

Hon. Members: Agreed.

The Joint Chair (Mr. Lee): Thank you, counsel, and thank you, colleagues, for your indulgence here.

SOR/2005-346 — PROTECTION OF PASSENGER INFORMATION REGULATIONS

(For full text of documents, see Appendix K, p. 11K:1.)

Ms. Armstrong: Counsel raised six points in these regulations. Subject to negotiations with the European Union, pursuant to treaty obligations, the agency has agreed to make amendments in relation to the second paragraph of point 1, and points 3 and 5.

Counsel suggests that the reply provided on point 1 can be considered satisfactory, and the replies provided to points 2, 4 and 6 unsatisfactory for the reasons as set out in the note.

Again, subject to any questions, our recommendation is to pursue the unsatisfactory replies and follow up on the promised amendments.

M. Wappel : Sauf votre respect, l'Agence s'est prononcée sur la question du bilinguisme. Cette réponse est ridicule. Il faut lui demander qu'elle explique ce qu'elle entend par ce paragraphe. Il ne veut rien dire. Soit nous appliquons la politique du bilinguisme, soit nous ne le faisons pas. Si nous l'appliquons, les renseignements figurant sur l'étiquette doivent apparaître dans les deux langues officielles, point à la ligne.

Le coprésident (M. Lee) : Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

DORS/2000-111 — RÈGLEMENT CANADIEN SUR LA SÛRETÉ AÉRIENNE

DORS/2002-188 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT CANADIEN SUR LA SÛRETÉ AÉRIENNE

DORS/2004-16 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT CANADIEN SUR LA SÛRETÉ AÉRIENNE

DORS/2006-340 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT CANADIEN SUR LA SÛRETÉ AÉRIENNE

(Le texte des documents figure à l'annexe J, p. 11J:15.)

M. Bernhardt : Comme l'explique la note, plusieurs modifications ont été promises. Certains points ont fait l'objet d'une réponse satisfaisante.

Il y a cinq points, comme l'indique la note, qui font l'objet d'une réponse non satisfaisante. Il s'agit, pour la plupart, de dispositions qui nécessitent des éclaircissements, car le libellé utilisé ne semble pas refléter ce qui doit se faire sur le terrain.

Pour accélérer les choses, je propose que l'on envoie une nouvelle lettre pour demander des explications à ce sujet. Je suis prêt à répondre à vos questions ou à vous fournir des précisions sur l'un ou l'autre de ces points.

Le coprésident (M. Lee) : Nous allons faire ce que vous proposez. Y a-t-il des commentaires?

Des voix : D'accord.

Le coprésident (M. Lee) : Merci, monsieur le conseiller juridique, et merci, chers collègues, pour votre indulgence.

DORS/2005-346 — RÈGLEMENT SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX PASSAGERS

(Le texte des documents figure à l'annexe K, p. 11K:12.)

Mme Armstrong : Six points ont été soulevés relativement à ce règlement. L'Agence a convenu d'apporter des modifications, sous réserve de négociations avec l'Union européenne conformément aux obligations conventionnelles, au deuxième paragraphe du point 1, et aux points 3 et 5.

On semble satisfait de la réponse concernant le point 1. Les réponses fournies relativement aux points 2, 4 et 6 ne sont pas satisfaisantes pour les raisons indiquées dans la note.

Encore une fois, sous réserve des questions qui vont être posées, nous recommandons qu'une lettre soit envoyée pour obtenir des éclaircissements au sujet des réponses non satisfaisantes et des modifications promises.

The Joint Chair (Mr. Lee): Are there any comments? Are we agreed with that?

Hon. Members: Agreed.

SI/2002-17 — ORDER FIXING THE DATES OF THE COMING INTO FORCE OF CERTAIN SECTIONS OF THE ACT

(For full text of documents, see Appendix L, p. 11L:1.)

Ms. Armstrong: This file can be closed if the committee is satisfied. The committee had a concern with the drafting of coming into force orders that bring only a portion of the statute into force.

In response to the concern by the committee, the legislative services branch advised that it was in the process of reviewing its practices and that it would take the committee's concerns into account. As the department advises in their most recent letter, new rules have been adopted and included in the regulations manual that will address the concern of the committee. In which case, if the committee is satisfied the file can be closed.

The Joint Chair (Mr. Lee): Are we agreed with that?

Hon. Members: Agreed.

SI/2006-121 — PROCLAMATION GIVING NOTICE THAT THE AGREEMENT ON SOCIAL SECURITY BETWEEN CANADA AND THE REPUBLIC OF ESTONIA COMES INTO FORCE ON NOVEMBER 1, 2006

SI/2006-122 — PROCLAMATION GIVING NOTICE THAT THE AGREEMENT ON SOCIAL SECURITY BETWEEN CANADA AND THE REPUBLIC OF LATVIA COMES INTO FORCE ON NOVEMBER 1, 2006

SI/2006-123 — PROCLAMATION GIVING NOTICE THAT THE AGREEMENT ON SOCIAL SECURITY BETWEEN CANADA AND THE REPUBLIC OF LITHUANIA COMES INTO FORCE ON NOVEMBER 1, 2006

(For full text of documents, see Appendix M, p. 11M:1.)

Mr. Bernhardt: The issue here concerned whether these instruments needed to be re-tabled a second time in Parliament following dissolution. They were re-tabled a second time. Our view was that re-tableing was completely unnecessary.

The department then asked the committee to confirm which interpretation of the act should be applied in the future. The committee, in turn, instructed counsel to consult first with the law clerk of the House of Commons. As the correspondence shows, the law clerk has somewhat different reasons but there is agreement that these orders do not need to be re-tabled in a new session. The department has been advised of this matter.

The only additional point was a possible error in two of the instruments in the French version. The department has confirmed that this error was a printing error. This being the case, the file can be closed.

Le coprésident (M. Lee) : Y a-t-il des commentaires? Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

TR/2002-17 — DÉCRET FIXANT LES DATES D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE CERTAINS ARTICLES DE LA LOI

(Le texte des documents figure à l'annexe L, p. 11L:4.)

Mme Armstrong : Ce dossier peut être fermé, si le Comité est satisfait de la réponse. Le Comité avait formulé des réserves au sujet de la rédaction de décrets fixant les dates d'entrée en vigueur de certains articles de la loi.

En réponse aux préoccupations du Comité, la Direction des services législatifs a indiqué qu'elle était en train de revoir sa politique et qu'elle tiendrait compte des inquiétudes du Comité. Comme l'affirme le ministère dans sa plus récente lettre, de nouvelles règles ont été adoptées et ajoutées au manuel de la réglementation, ce qui devrait répondre aux préoccupations du Comité. Quoi qu'il en soit, si le Comité juge la réponse satisfaisante, le dossier peut être fermé.

Le coprésident (M. Lee) : Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

TR/2006-121 — PROCLAMATION DONNANT AVIS QUE L'ACCORD SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE ENTRE LE CANADA ET LA RÉPUBLIQUE D'ESTONIE ENTRERA EN VIGUEUR LE 1^{ER} NOVEMBRE 2006

TR/2006-122 — PROCLAMATION DONNANT AVIS QUE L'ACCORD SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE ENTRE LE CANADA ET LA RÉPUBLIQUE DE LETTONIE ENTRERA EN VIGUEUR LE 1^{ER} NOVEMBRE 2006

TR/2006-123 — PROCLAMATION DONNANT AVIS QUE L'ACCORD SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE ENTRE LE CANADA ET LA RÉPUBLIQUE DE LITUANIE ENTRERA EN VIGUEUR LE 1^{ER} NOVEMBRE 2006

(Le texte des documents figure à l'annexe M, p. 11M:8.)

M. Bernhardt : La question qui pose problème dans ce cas-ci est la suivante : il s'agit de savoir si les décrets doivent être déposés de nouveau à la suite de la dissolution du Parlement. Les décrets ont été déposés une deuxième fois. Le Comité estime qu'il n'était pas nécessaire de le faire.

Le ministère a ensuite demandé au Comité de confirmer quelle interprétation de la loi devait être appliquée à l'avenir. Le Comité, lui, a demandé au conseiller juridique de consulter d'abord le légiste de la Chambre des communes. Comme l'indique la correspondance, le légiste arrive à une conclusion différente, mais il s'entend pour dire que ces décrets n'ont pas à être déposés de nouveau lorsqu'une nouvelle session commence. La réponse a été communiquée au ministère.

Le seul autre point à régler concernait l'erreur relevée dans la version française de deux textes réglementaires. Le ministère a confirmé qu'il s'agissait d'une erreur d'impression. Le dossier peut être fermé.

The Joint Chair (Mr. Lee): The department is pleased. Are we agreed?

Hon. Members: Agreed.

SOR/95-571 — ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE SUPERANNUATION REGULATIONS. AMENDMENT

SOR/98-531 — REGULATIONS AMENDING THE ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE SUPERANNUATION REGULATIONS

(For text of document, see Appendix N, p. 11N:1.)

Ms. Armstrong: On May 29, the joint chair wrote to the then acting commissioner of the RCMP seeking assurance that amendments previously promised to the committee in 1997 and 2000 would proceed without further delay.

In his letter of February 15, 2008, the commissioner states that he is confident that the RCMP will be in a position to address the file in fiscal year 2008-09. If the committee is satisfied with this undertaking, counsel will continue to follow up on progress and report to the committee.

The Joint Chair (Mr. Lee): It sounds reasonable.

Hon. Members: Agreed.

C.R.C. C. 1238 — NORTHWEST TERRITORIES REINDEER REGULATIONS

(For text of document, see Appendix O, p. 11O:1.)

Mr. Bernhardt: Quickly, on the Northwest Territories Reindeer Regulations, members remember that back in December 2006, when officials from the department appeared in connection with this file, they undertook to provide a work plan for the resolution of the committee's concerns, as well as regular updates. Those updates are before members this morning.

Initially, it was contemplated that the committee's amendments would be dealt with separately from the amendments dealing with boundary issues. Back in July, the committee was advised that the whole initiative had been rolled back into one. Moreover, the boundary issues were more complicated than expected so the time frame was pushed back. There is also reference to the need to revise certain land claims agreements once the boundary questions were worked out.

Most recently, on May 6, the department has updated the committee, saying the draft amendments have been approved, and the required survey work has been completed. They have given us a work plan, but the work plan is for the land claims issues, which are to be sorted out by May 2010.

I presume, given the state of the amendments to the regulations, they will go ahead in the meantime. However, perhaps we should seek confirmation, to make sure they will not be put off until after 2010.

Le coprésident (M. Lee) : Le ministère est satisfait. Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

DORS/95-571— RÈGLEMENT SUR LA PENSION DE RETRAITE DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA — MODIFICATION

DORS/98-51— RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA PENSION DE RETRAITE DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

(Le texte des documents figure à l'Annexe N, p. 11N:7.)

Mme Armstrong : Le 29 mai, les coprésidents ont écrit au commissaire intérimaire de la GRC dans le but d'obtenir l'assurance que les modifications promises au Comité en 1997 et en 2000 seraient apportées sans délai.

Dans sa lettre du 15 février 2008, le commissaire affirme être persuadé que la GRC va être en mesure de donner suite à ce dossier au cours de l'exercice 2008-2009. Si le Comité est satisfait de cette réponse, nous allons assurer le suivi du dossier et en faire rapport au Comité.

Le coprésident (M. Lee) : Je trouve cela raisonnable.

Des voix : D'accord.

C.R.C.c. 1238 — RÈGLEMENT SUR LES RENNES DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

(Le texte du document figure à l'Annexe O, p. 11O:4.)

M. Bernhardt : Brièvement, les membres du Comité se souviendront qu'en décembre 2006, lorsque les fonctionnaires du ministère ont comparu relativement au Règlement sur les rennes des Territoires du Nord-Ouest, ils se sont engagés à fournir un plan de travail décrivant les mesures à prendre pour répondre aux préoccupations du Comité, de même que des mises à jour régulières. Ce sont ces mises à jour que les membres ont devant eux ce matin.

On avait envisagé, dans un premier temps, de s'attaquer aux préoccupations du Comité indépendamment de la question des frontières géographiques. En juillet, le Comité a appris que toutes les questions seraient examinées en même temps. Par ailleurs, la question des frontières géographiques s'est avérée plus compliquée que prévu, de sorte que l'échéancier a été reporté. Il sera également nécessaire de revoir certaines ententes sur les revendications territoriales, une fois la question des frontières géographiques réglée.

Le 6 mai, le ministère a fait parvenir une mise à jour au Comité. Il précise dans celle-ci que les modifications proposées ont été approuvées et que le travail d'arpentage a été terminé. Le ministère a soumis un plan de travail, sauf que celui-ci s'applique aux questions touchant les revendications territoriales, qui doivent être réglées d'ici mai 2010.

Je présume, compte tenu de l'avancement des modifications apportées au règlement, qu'ils vont aller de l'avant avec leur plan d'action entretemps. Nous devrions peut-être demander une confirmation, pour nous assurer que les modifications ne seront pas reportées au-delà de 2010.

The Joint Chair (Mr. Lee): Colleagues, a couple of months ago, this file entered the quarter-century club. We have a few of those files around. It is 25 years old and the reindeer are happier. Are colleagues okay with counsel's suggestion?

Hon. Members: Agreed.

S.C. 2002, c. 20 — LEGISLATIVE INSTRUMENTS RE-ENACTMENT ACT

C.R.C. C. 1325 — PUBLIC LAND MINERAL REGULATIONS

(For text of document, see Appendix P, p. 11P:1.)

Mr. Bernhardt: When the committee examined the Public Lands Mineral Regulations, it came to light that those regulations, as well as an unknown number of other regulations, were unconstitutional because they had not been enacted in both official languages, as required by the Constitution Act, 1867.

In 1996, the committee reported to the Houses. The government response was not satisfactory, and the committee continued to press its case.

In 2002, the government introduced Bill S-42. That bill re-enacts, in both official languages, all regulations originally made in only one language but published in both languages. The bill makes the re-enactment retroactive.

Section 4 of the act deals then with regulations that were made in only one official language, that were either published in only one language or never published at all. These regulations stay in force until this June. Then they will be repealed unless they are re-enacted in both official languages. The Minister of Justice had until last June to complete a review and to report to the Houses within one year after completing the review. That deadline date is June 13.

The department has explained the work that has gone on to date. I can advise that several orders have been made to re-enact many regulations. It is stated that the department expects to meet the deadlines in the act, so the whole matter should be wrapped up shortly. It goes without saying that this issue was a significant one and represents an important accomplishment by the committee.

The Joint Chair (Mr. Lee): Well done, to counsel and committee members over the past in bringing that issue forward, and to the governments who have been cooperating throughout on this file. Congratulations: That is a good news file.

[Translation]

SOR/2000-294 — CANADIAN FORCES GRIEVANCE BOARD RULES OF PROCEDURE (REVIEW OF A GRIEVANCE BY WAY OF HEARING)

(For text of documents, see Appendix Q, p. 11Q:1.)

Le coprésident (M. Lee) : Chers collègues, il y a quelques mois, ce dossier est entré dans le club des 25 ans. Il y en a quelques-uns qui font partie de cette catégorie. Ce dossier traîne depuis 25 ans, et les rennes sont aujourd'hui plus heureux. Êtes-vous d'accord avec la suggestion du conseiller juridique?

Des voix : Oui.

L.C. 2002, ch. 20 — LOI SUR LA RÉÉDICTION DE TEXTES LÉGISLATIFS

C.R.C., ch. 1325 — RÈGLEMENT SUR LES MINÉRAUX DES TERRES PUBLIQUES

(Le texte des documents figure à l'Annexe P, p. 11P:3.)

M. Bernhardt : Lorsque le Comité a examiné le Règlement sur les minéraux des terres publiques, il s'est rendu compte que ce règlement, ainsi qu'un nombre inconnu de textes législatifs, étaient inconstitutionnels au motif qu'ils n'avaient pas été édictés dans les deux langues officielles, comme l'exige la Loi constitutionnelle de 1867.

En 1996, le Comité a déposé un rapport aux deux Chambres. La réponse du gouvernement a été jugée non satisfaisante, et le Comité a continué d'exercer des pressions sur celui-ci.

En 2002, le gouvernement a déposé le projet de loi S-42, projet qui réédite, dans les deux langues officielles, tous les règlements pris à l'origine dans une seule langue, mais publiés dans les deux langues. Ce projet de loi a pour effet de rendre cette réédition rétroactive.

L'article 4 de la loi traite des textes législatifs qui n'ont été édictés, à l'origine, que dans une seule langue officielle, qui n'ont été publiés que dans une seule langue ou qui n'ont jamais été publiés. Ces règlements restent en vigueur jusqu'au mois de juin 2008. Ils vont ensuite être abrogés, sauf s'ils sont réédités dans les deux langues officielles. Le ministre de la Justice a jusqu'à la fin juin pour terminer son examen. Il peut soumettre un rapport aux Chambres dans un délai d'un an suivant la fin de l'examen. La date butoir a été fixée au 13 juin.

Le ministère a expliqué que le dossier suit son cours. Plusieurs décrets ont été pris dans le but de rééditer de nombreux règlements. Le ministère s'attend à respecter les délais fixés par la loi, de sorte que le dossier devrait être réglé bien tôt. Il va sans dire que cette question est importante et représente tout un exploit pour le Comité.

Le coprésident (M. Lee) : Je tiens à remercier les conseillers juridiques et les membres du Comité qui ont piloté ce dossier, et les représentants du gouvernement qui ont fait preuve de collaboration. Félicitations! Ce dossier est porteur de bonnes nouvelles.

[Français]

DORS/2000-294 — RÈGLES DE PROCÉDURE DU COMITÉ DES GRIEFS DES FORCES CANADIENNES (EXAMEN DES GRIEFS PAR VOIE D'AUDITION)

(Le texte des documents figure à l'annexe Q, p. 11Q:6.)

Ms. Armstrong: Counsel wrote to the Canadian Forces Grievance Board on January 8, 2008 to get an update on the status of the four amendments to the rules of procedure recommended by the committee.

According to the e-mails received by the committee this morning, the proposed amendments were submitted to the Justice Department on February 1, 2008. Counsel will continue to monitor the situation and, as usual, to keep the committee apprised of any developments.

[English]

The Joint Chair (Mr. Lee): Agreed?

Hon. Members: Agreed.

SOR/2007-280 — REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN AVIATION REGULATIONS (PART VI) (MISCELLANEOUS PROGRAM)

(For text of document, see Appendix R, p. 11R:1.)

SOR/2007-291 — REGULATIONS AMENDING THE ATLANTIC PILOTAGE TARIFF REGULATIONS, 1996

(For text of document, see Appendix S, p. 11S:1.)

Mr. Bernhardt: Under the agenda item, Action Promised, there are two instruments. They reflect a total of three promised amendments. Progress on these items will be followed up as usual.

SOR/2007-226 — REGULATIONS AMENDING THE FRONTIER LANDS REGISTRATION REGULATIONS

(For text of document, see Appendix T, p. 11T:1.)

SOR/2007-227 — REGULATIONS AMENDING THE NEWFOUNDLAND OFFSHORE AREA REGISTRATION REGULATIONS

(For text of document, see Appendix U, p. 11U:1.)

SOR/2007-298 — REGULATIONS AMENDING THE PENSION BENEFITS DIVISION REGULATIONS

(For text of document, see Appendix V, p. 11V:1.)

SOR/2008-99 — REGULATIONS AMENDING CERTAIN DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS REGULATIONS

(For text of document, see Appendix W, p. 11W:1.)

Mr. Bernhardt: Under the agenda item, Action Taken, there are four instruments. These make a total of 31 amendments that were previously promised to the committee.

SOR/2005-347 — PUBLIC SERVICE OFFICIAL LANGUAGES APPOINTMENT REGULATIONS

SOR/2007-45 — ORDER AMENDING THE EXPORT CONTROL LIST

Mme Armstrong : Les conseillers juridiques ont écrit au comité des griefs des Forces canadiennes, le 8 janvier 2008, pour une mise à jour sur l'état de quatre modifications aux règles de procédure recommandées par le comité.

Selon les courriels présentés au comité ce matin, les modifications proposées ont été soumises au ministère de la Justice, le 1^{er} février 2008. Les conseillers vont continuer de suivre le progrès et tenir le comité au courant de la façon habituelle.

[Traduction]

Le coprésident (M. Lee) : Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

DORS/2007-280 — RÈGLEMENT CORRECTIF VISANT LE RÈGLEMENT DE L'AVIATION CANADIEN (PARTIE VI)

(Le texte du document figure à l'annexe R, p. 11R:4.)

DORS/2007-291 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LE TARIF DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DE L'ATLANTIQUE, 1996

(Le texte du document figure à l'annexe S, p. 11S:3.)

M. Bernhardt : Deux textes figurent sous la rubrique « Correction promise ». Trois modifications ont été promises relativement à ces textes. Nous allons faire le suivi, comme le veut la règle.

DORS/2007-226 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'ENREGISTREMENT DES TITRES RELATIFS AUX TERRES DOMANIALES

(Le texte du document figure à l'annexe T, p. 11T:2.)

DORS/2007-227 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'ENREGISTREMENT DES TITRES ET ACTES RELATIFS À LA ZONE EXTRACÔTIÈRE DE TERRE-NEUVE

(Le texte du document figure à l'annexe U, p. 11U:2.)

DORS/2007-298 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LE PARTAGE DES PRESTATIONS DE RETRAITE

(Le texte du document figure à l'annexe V, p. 11V:2.)

DORS/2008-99 — RÈGLEMENT MODIFIANT CERTAINS RÈGLEMENTS (MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS)

(Le texte du document figure à l'annexe W, p. 11W:3.)

M. Bernhardt : Quatre textes figurent sous la rubrique « Correction apportée ». Ils apportent au total 31 modifications qui avaient été promises au Comité.

DORS/2005-347 — RÈGLEMENT SUR LES LANGUES OFFICIELLES — NOMINATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

DORS/2007-45 — DÉCRET MODIFIANT LA LISTE DES MARCHANDISES D'EXPORTATION CONTRÔLÉE

SOR/2007-53 — ORDER 2007-87-01-01 AMENDING THE DOMESTIC SUBSTANCES LISTS

SOR/2007-65 — ORDER AMENDING THE SCHEDULE TO THE CUSTOMS TARIFF, 2007-1

SOR/2007-72 — REGULATIONS AMENDING THE INTRODUCED FOREST PEST COMPENSATION REGULATIONS

SOR/2007-75 — REGULATIONS AMENDING THE FOOD AND DRUG REGULATIONS (1082 — FOOD ADDITIVES)

SOR/2007-83 — REGULATIONS AMENDING THE FOOD AND DRUG REGULATIONS (1434 — SCHEDULE F)

SOR/2007-97 — ORDER 2007-87-03-01 AMENDING THE DOMESTIC SUBSTANCES LIST

SOR/2007-102 — ORDER DECLINING TO AMEND PART 2 OF SCHEDULE 1 TO THE ACT

SOR/2007-107 — ORDER 2007-87-04-01 AMENDING THE DOMESTIC SUBSTANCES LIST

SOR/2007-114 — REGULATIONS AMENDING THE CONTRAVENTIONS REGULATIONS

SOR/2007-119 — REGULATIONS AMENDING THE MEDICAL DEVICES REGULATIONS

SOR/2007-120 — REGULATIONS AMENDING SCHEDULE D TO THE FOOD AND DRUGS ACT (BLOOD AND BLOOD DERIVATIVES)

SOR/2007-156 — ORDER 2007-87-05-01 AMENDING THE DOMESTIC SUBSTANCES LIST

SOR/2007-174 — GENERAL PREFERENTIAL TARIFF WITHDRAWAL ORDER (REPUBLIC OF BELARUS)

SOR/2007-178 — ORDER AUTHORIZING THE ISSUE OF CIRCULATION COINS OF ONE DOLLAR AND SPECIFYING THEIR CHARACTERISTICS

SOR/2007-191 — ORDER 2007-87-06-01 AMENDING THE DOMESTIC SUBSTANCES LIST

SOR/2007-194 — NORTH AMERICAN LEADERS' SUMMIT 2007 PRIVILEGES AND IMMUNITIES ORDER

SOR/2007-197 — ORDER AMENDING THE APPROVED BREATH ANALYSIS INSTRUMENTS ORDER

SOR/2007-210 — ORDER AMENDING GENERAL EXPORT PERMIT NO. 37 — TOXIC CHEMICALS AND PRECURSORS TO THE UNITED STATES

SOR/2007-211 — ORDER AMENDING GENERAL EXPORT PERMIT NO. 38 — CWC TOXIC CHEMICAL AND PRECURSOR MIXTURES

DORS/2007-53 — ARRÊTÉ 2007-87-01-01 MODIFIANT LA LISTE INTÉRIEURE

DORS/2007-65 — DÉCRET MODIFIANT L'ANNEXE DU TARIF DES DOUANES, 2007-1

DORS/2007-72 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'INDEMNISATION RELATIVE AUX PARASITES FORESTIERS INTRODUITS

DORS/2007-75 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES ALIMENTS ET DROGUES (1082 — ADDITIFS ALIMENTAIRES)

DORS/2007-83 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES ALIMENTS ET DROGUES (1434 — ANNEXE F)

DORS/2007-97 — ARRÊTÉ 2007-87-03-01 MODIFIANT LA LISTE INTÉRIEURE

DORS/2007-102 — DÉCRET REFUSANT DE MODIFIER LA PARTIE 2 DE L'ANNEXE 1 DE LA LOI

DORS/2007-107 — ARRÊTÉ 2007-87-04-01 MODIFIANT LA LISTE INTÉRIEURE

DORS/2007-114 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES CONTRAVENTIONS

DORS/2007-119 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES INSTRUMENTS MÉDICAUX

DORS/2007-120 — RÈGLEMENT MODIFIANT L'ANNEXE D DE LA LOI SUR LES ALIMENTS ET DROGUES (SANG ET DÉRIVÉS DU SANG)

DORS/2007-156 — ARRÊTÉ 2007-87-05-01 MODIFIANT LA LISTE INTÉRIEURE

DORS/2007-174 — DÉCRET DE RETRAIT DU BÉNÉFICE DU TARIF DE PRÉFÉRENCE GÉNÉRAL (RÉPUBLIQUE DE BÉLARUS)

DORS/2007-178 — DÉCRET AUTORISANT L'ÉMISSION DE PIÈCES DE MONNAIE DE CIRCULATION DE UN DOLLAR ET PRÉCISANT LEURS CARACTÉRISTIQUES

DORS/2007-191 — ARRÊTÉ 2007-87-06-01 MODIFIANT LA LISTE INTÉRIEURE

DORS/2007-194 — DÉCRET SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS ACCORDÉS RELATIVEMENT AU SOMMET DES LEADERS NORD-AMÉRICAINS DE 2007

DORS/2007-197 — ARRÊTÉ MODIFIANT L'ARRÊTÉ SUR LES ALCOOTESTS APPROUVÉS

DORS/2007-210 — ARRÊTÉ MODIFIANT LA LICENCE GÉNÉRALE D'EXPORTATION N° 37 — PRODUITS CHIMIQUES TOXIQUES ET PRÉCURSEURS EXPORTÉS VERS LES ÉTATS-UNIS

DORS/2007-211 — ARRÊTÉ MODIFIANT LA LICENCE GÉNÉRALE D'EXPORTATION N° 38 — MÉLANGES DE PRODUITS CHIMIQUES TOXIQUES ET PRÉCURSEURS CAC

SOR/2007-213 — REGULATIONS AMENDING THE INCOME TAX REGULATIONS (2006 DROUGHT REGIONS)

SOR/2007-215 — ORDER AMENDING SCHEDULE 1 TO THE ACCESS TO INFORMATION ACT

SOR/2007-216 — ORDER AMENDING THE SCHEDULE TO THE PRIVACY ACT

SOR/2007-218 — ORDER AMENDING THE ALLOCATION METHOD ORDER (BEEF AND VEAL)

SOR/2007-221 — ORDER 2007-87-08-01 AMENDING THE DOMESTIC SUBSTANCES LIST

SOR/2007-224 — REGULATIONS AMENDING THE FOOD AND DRUG REGULATIONS (1478 AND 1491 — SCHEDULE F)

SOR/2007-234 — REGULATIONS AMENDING THE FOOD AND DRUG REGULATIONS (1476, 1502, 1511 AND 1512 — SCHEDULE F)

SOR/2007-238 — REGULATIONS AMENDING THE IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION REGULATIONS

SOR/2007-268 — REGULATIONS AMENDING THE MOTOR VEHICLE RESTRAINT SYSTEMS AND BOOSTER CUSHIONS SAFETY REGULATIONS

SOR/2007-270 — ORDER 2007-87-09-01 AMENDING THE DOMESTIC SUBSTANCES LIST

SOR/2007-276 — ORDER AMENDING THE SCHEDULE TO THE FIRST NATIONS FISCAL AND STATISTICAL MANAGEMENT ACT

SOR/2007-289 — REGULATIONS AMENDING SCHEDULE A TO THE FOOD AND DRUGS ACT AND THE MEDICAL DEVICES REGULATIONS (PROJECT 1539)

SOR/2007-294 — OLYMPIC AND PARALYMPIC MARKS REGULATIONS

SOR/2007-304 — REGULATIONS AMENDING THE PUBLIC SECTOR PENSION INVESTMENT BOARD REGULATIONS

SOR/2007-307 — REGULATIONS AMENDING THE MOTOR VEHICLE SAFETY REGULATIONS (IMPORTATION OF VEHICLES — SECTION 12)

SOR/2008-16 — ORDER 2007-87-10-01 AMENDING THE DOMESTIC SUBSTANCES LIST

DORS/2007-213 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU (RÉGIONS FRAPPÉES DE SÉCHERESSE EN 2006)

DORS/2007-215 — DÉCRET MODIFIANT L'ANNEXE 1 DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

DORS/2007-216 — DÉCRET MODIFIANT L'ANNEXE DE LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

DORS/2007-218 — ARRÊTÉ MODIFIANT L'ARRÊTÉ SUR LA MÉTHODE D'ALLOCATION DE QUOTAS (BŒUF ET VEAU)

DORS/2007-221 — ARRÊTÉ 2007-87-08-01 MODIFIANT LA LISTE INTÉRIEURE

DORS/2007-224 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES ALIMENTS ET DROGUES (1478 ET 1491 — ANNEXE F)

DORS/2007-234 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES ALIMENTS ET DROGUES (1476, 1502, 1511 ET 1512 — ANNEXE F)

DORS/2007-238 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

DORS/2007-268 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA SÉCURITÉ DES ENSEMBLES DE RETENU ET DES COUSSINS D'APPOINT (VÉHICULES AUTOMOBILES)

DORS/2007-270 — ARRÊTÉ 2007-87-09-01 MODIFIANT LA LISTE INTÉRIEURE

DORS/2007-276 — DÉCRET MODIFIANT L'ANNEXE DE LA LOI SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET STATISTIQUE DES PREMIÈRES NATIONS

DORS/2007-289 — RÈGLEMENT MODIFIANT L'ANNEXE A DE LA LOI SUR LES ALIMENTS ET DROGUES ET LE RÈGLEMENT SUR LES INSTRUMENTS MÉDICAUX (PROJET 1539)

DORS/2007-294 — RÈGLEMENT SUR LES MARQUES OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES

DORS/2007-304 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'OFFICE D'INVESTISSEMENT DES RÉGIMES DE PENSIONS DU SECTEUR PUBLIC

DORS/2007-307 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA SÉCURITÉ DES VÉHICULES AUTOMOBILES (IMPORTATION DE VÉHICULES — ARTICLE 12)

DORS/2008-16 — ARRÊTÉ 2007-87-10-01 MODIFIANT LA LISTE INTÉRIEURE

Mr. Bernhardt: Finally, under agenda item Statutory Instruments Without Comment, 37 instruments have been reviewed and found to comply with all the committee's criteria.

The Joint Chair (Mr. Lee): Thank you, counsel; that is a ton of work. Congratulations on all that work.

The committee adjourned.

M. Bernhardt : Enfin, sous la rubrique « Textes réglementaires présentés sans commentaires », 37 règlements ont été examinés et jugés conformes aux critères du Comité.

Le coprésident (M. Lee) : Merci, monsieur le conseiller juridique. Cela représente beaucoup de travail. Je vous félicite tous.

La séance est levée.

Appendix A

NOTE ON THE GOVERNMENT RESPONSE TO THE SECOND REPORT (REPORT NO. 80 – INCORPORATION BY REFERENCE)

1. The Second Report was tabled in the Senate and the House of Commons on December 12, 2007. In it, the Committee explained in detail the reasons for its longstanding position that absent an express grant of authority or a clear indication to the contrary in the enabling statute, the incorporation by reference of external material in regulations is proper only where a fixed text is incorporated, as opposed to a text “as amended from time to time”.

2. This view is rooted in the rule against subdelegation, which reflects the principle that a person to whom a power to legislate has been delegated may not redelegate that power to someone else unless clearly authorized to do so by law. It has always been the view of the Committee that the incorporation by reference of external material into regulations “as amended from time to time” amounts to a subdelegation of regulation-making power, in that it will be the body amending the incorporated material, and not the authority on whom the power to make the regulations has been conferred, that will determine the content of the regulations.

3. Pursuant to Standing Order 109 of the House of Commons, a comprehensive government response to the Report was requested. That response was tabled on April 10, 2008, and is succinctly summarized in the covering letter signed by the Minister of Justice on behalf of the government:

The Government does not share the view of the Committee and is confident in its legal position on the issue of ambulatory incorporation by reference in regulations. However, the Government acknowledges that there is some level of uncertainty in the case law and indicates that it will consider whether legislation is an appropriate vehicle through which to bring certainty to this area.

4. There is little in the government response that adds to the arguments previously advanced by the Department of Justice, and that were dealt with in the Committee’s Report. The government’s position is that ambulatory (or “open”) incorporation by reference of material generated independently of the regulation-making authority involves no element of subdelegation of legislative powers. This conclusion is drawn in large part from court decisions concerning the “inter-delegation” of powers between the federal and provincial governments.

5. As used in constitutional law, “delegation” refers to the delegation of federal power to the provinces, or of provincial power to the federal level of

- 2 -

government. Such a delegation of legislative power has been held by the courts to be unconstitutional on the ground that it disturbs the allocation of powers between the federal and provincial governments. It has also been held that ambulatory incorporation by reference of legislation of one level of government in the legislation of the other does not constitute such a delegation. This is because the incorporated legislation was made pursuant to an independent legislative power, and thus does not alter the constitutional division of federal and provincial powers.

6. The government's view is that the same reasoning can simply be transferred to the incorporation by reference of external materials in regulations. In the words of the government response, "subdelegation, which arises in administrative law, is a particular type of delegation." Thus, provided the incorporated material is produced independently of the regulation-maker, there can be no subdelegation of the regulation-maker's power.

7. In its Report, the Committee characterized this line of reasoning as "inappropriate and misleading". Subject to constitutional limitations, Parliament may pass any law it wishes. Where Parliament passes legislation embodying an incorporation by reference, there can be no question of "subdelegation", that is the further delegation by a delegate of powers conferred on that delegate, since Parliament cannot be said to be a delegate in the first place. The situation is therefore quite different with respect to regulations. Firstly, since regulations are delegated legislation, the power of a regulation-making authority is restricted by the terms of the conferral of authority in the parent statute. Secondly, the application of the maxim *delegatus non potest delegare* means that absent a clear indication to the contrary, regulation-making powers must be exercised by the authority on which they have been conferred by the parent statute and may not be delegated, either formally or in effect, to some other body. In addition to resting on a misapplication of principles derived from constitutional cases dealing with inter-delegation of powers between the federal and the provincial levels of government to administrative law questions of subdelegation, the government's conclusion fails to recognize the fundamental distinction between primary and delegated legislation.

8. There can be no doubt that a delegator may confer on its delegate the power to in turn subdelegate the power to someone else. The question to be answered in each instance is whether there has in fact been a conferral of such a power. Issues of subdelegation are merely aspects of the broad question of whether a delegate is acting within the scope of the delegate's authority.

9. The government's response relies on the assertion that the ambulatory incorporation by reference of material produced independently of the regulation-maker involves no delegation of legislative authority since the author of the incorporated material is exercising a pre-existing power it possesses in any event. This is true only in a very formalistic sense. The incorporation by

- 3 -

reference of external material into regulations “as amended from time to time” means that the body amending the incorporated material has been granted the power to determine the content of the regulations. In this sense, it has in fact been delegated a power to legislate that it did not previously possess. Indeed, where standards created by private bodies are so incorporated, those bodies will have in effect been transformed into law-makers. Focussing solely on principles derived from cases concerning the ability of parliamentary bodies to delegate authority to other parliamentary institution obscures this.

10. As for the authors cited in the Report, the government response correctly points out that one, Professor Côté, in a footnote in the most recent edition of his book now expresses doubt that ambulatory incorporation by reference in regulations amounts to subdelegation given the views of the Supreme Court in the cases concerning constitutional interdelegation. For the reasons set out in the Report, it is suggested that such a conclusion is mistaken. It also bears noting that the only authority cited for this proposition by professor Côté is an article published in 1992 by two Department of Justice lawyers based exclusively on the constitutional inter-delegation cases. The government response makes no mention of the views of the several other authors cited in the Committee’s report.

11. The government response also makes reference to two of the cases dealt with in the Report, namely the *Calder* and the *Kingston* decisions, as well as one not previously put forward, *Denison Mines Ltd. v. Ontario Securities Commission*. While it is once again claimed that the *Calder* case can be taken to “clearly suggest that the incorporation by reference of independently produced material does not constitute a subdelegation of regulation-making power”, the Committee examined this assertion in its Report, concluding that “the *Calder* decision has absolutely nothing to do with open incorporation by reference and the applicable principles for use of this technique.”

12. Turning to the *Kingston* decision, the government response takes issue with the Committee’s conclusion that the incorporation by reference in question must be taken to have been static. It is stated that “it seems clear from the nature and purpose of the reference that the reference in the *Kingston* decision was ambulatory.” While this assertion is certainly debatable, it is also of limited significance, since, as the Report noted, “the Court in *Kingston* also held that the rules of the Ontario Racing Commission were administrative in nature, rather than legislative. This being the case, the principles governing the exercise of a power to legislate, including those concerning the delegation of such a power, would be inapplicable in any event.”

13. The new case relied in the government response, *Denison Mines Ltd. v. Ontario Securities Commission*, concerned securities legislation requiring financial statements to be prepared in accordance with generally accepted accounting principles. Regulations were then made incorporating by reference the

- 4 -

Handbook of the Canadian Institute of Chartered Accountants as indicative of constituted “generally accepted accounting principles”. After concluding that whether the incorporation was authorized or not was irrelevant, in so far as the appellants’ financial statements did not comply with generally accepted accounting principles no matter how that term was defined for purposes of the Act, the Court went on to discuss whether the incorporation by reference of the Handbook of the Canadian Institute of Chartered Accountants involved an unlawful subdelegation. The Ontario Divisional Court concluded that it did not.

14. A number of points must be made concerning this decision. First, the court’s comments concerning incorporation by reference were expressly stated to be *obiter*. Second, despite the assertion in the government response that the particular incorporation by reference must be taken to have been ambulatory, this is again by no means clear. Indeed, given the appellant’s argument that the rules found in the Handbook must be reproduced in the Regulations, and the Court’s description of this as “excessive formalism”, it seems more likely that all concerned treated the incorporation by reference as static. Given the presumption that references which are made to an enactment from another authority are static, the absence of any discussion to the contrary seems telling as well. Finally, it should be pointed out that the relevant enabling provision authorized regulations “prescribing the form and content of financial statements and governing the preparation and filing of financial statements (emphasis added). Even if the incorporation by reference at issue were said to constitute a subdelegation, it seems evident that such a subdelegation would have been authorized as a regulation “governing the preparation of financial statements”.

15. In its Report, the Committee also expressed concern that incorporation by reference gives rise to concerns relating to accessibility to the law, in that although incorporated material becomes part of the regulations, the actual text of that material must be found elsewhere. Such concerns are heightened where material is incorporated “as amended from time to time”, in that members of the public may have difficulty ascertaining precisely what the current version is at a particular point in time. The Committee expressed its view that where open incorporation by reference is to be permitted, provisions should also be put in place to require the regulation-maker to ensure that the current version of an incorporated document is readily available to the public, as are all previous versions that were previously incorporated.

16. In its response, the government downplays these concerns:

In all instances where incorporation by reference is used, the policy of the government is to emphasize the importance of ensuring the accessibility of incorporated documents, not only at the time that the material is incorporated but also during the time that the regulation remains in force. However, the government

- 5 -

disagrees that accessibility is necessarily compromised by the use of ambulatory incorporation. In all cases, whether the incorporation is static or dynamic, incorporated materials must remain accessible.

17. It is suggested that this bespeaks a complacency that is simply not warranted. There are in fact a great many documents that are incorporated by reference in regulations that are not “accessible” on any reasonable interpretation of this term. Numerous standards developed by private organizations are only available upon purchase, and may carry a significant price. Others are so obscure as to be virtually untraceable. While government departments and agencies may well have copies of all of these standards and other documents, no attempt is made to make the public aware of this or to provide any information as to where within the Department they reside, even assuming they are available to be consulted by the public. Even if one has access to a particular standard, if that standard is incorporated “as amended from time to time”, how is one to know whether the copy is current?

18. By way of example, counsel recently conducted an initial review of the *Marine Transportation Security Regulations* (SOR/2004-144, as amended by SOR/2006-269, SOR/2006-270 and SOR/2007-275). These Regulations incorporate, “as amended from time to time”, the *Seafarers’ Training Certification and Watchkeeping Code*. Even with the assistance of the Library of Parliament, we were unable to obtain an up-to-date copy of this Code on loan. Copies may be purchased through the International Maritime Organization, although the Department of Transport has been asked if it can provide a copy. This level of availability clearly falls short of acceptable standards of accessibility to the law.

19. The government response once more seeks to minimize the significance of the fact that in a great many statutes Parliament has expressly conferred the power to make regulations incorporating external documents “as amended from time to time”. Accepting the position advanced by the government would lead to the conclusion that this type of provision is completely unnecessary. The response explains that “in many cases” this has been done for greater certainty, or in response to, or anticipation of, criticism from the Committee. Thus there are apparently other instances where these were not the reasons. What then of these?

20. The government response concludes by acknowledging that “recourse to incorporation by reference might benefit from further clarification in legislation”. The covering letter from the Minister of Justice goes somewhat further:

The government acknowledges that there is some level of uncertainty in the case law and indicates that it will consider

- 6 -

whether legislation is an appropriate vehicle through which to bring certainty to this area.

Thus the government is confident in its position, although the case law is uncertain.

21. In conclusion, it would not be unfair to characterize the response generally as sketchy and selective in its focus. In short, it illustrates the very concerns that led to the tabling of the Report in the first place, and leaves the impression that the government may not be as confident of its position as it maintains.

22. The government has indicated that it will consider the advisability of introducing legislation to "clarify" how ambulatory incorporation by reference may be used in regulations. By way of follow-up, an enquiry could be made to the Minister of Justice as to the results of this consideration. This aside, it is suggested that the Committee should continue to scrutinize provisions that incorporate external documents by reference "as amended from time to time" in accordance with the principles and views set out in the Report.

April 25, 2008
PB/mn

GOVERNMENT'S RESPONSE TO REPORT NO. 80 (INCORPORATION BY REFERENCE) PRESENTED BY THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

Introduction

On December 6, 2007, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (the "Committee") issued its Report No. 80 relating to incorporation by reference of external materials into regulations, which was presented to the House of Commons on December 12, 2007. In accordance with Standing Order 109 of the House of Commons, the Committee requested that the Government table a comprehensive Response in the House of Commons.

The Government is pleased to present its Response to the Report of the Committee in the following pages.

Context

Reliance on "ambulatory" incorporation by reference has—in recent years—played an increasingly important role in the manner in which regulatory objectives, including harmonization and inter-governmental cooperation, are achieved in Canada. Use of this technique in regulations has become commonplace as an effective and efficient means to minimize duplication and inconsistency.

The Committee objects to ambulatory incorporation by reference in regulations in the absence of clear authority to do so in the enabling statute. In their view, ambulatory incorporation by reference always constitutes a subdelegation of authority to the author of the incorporated external material, which can only be permitted if Parliament has clearly authorized it, either expressly or by necessary implication.

The Government is of the view that ambulatory incorporation by reference of material generated independently of the regulation-making authority does not constitute a subdelegation of power. The Committee's Report analyzes in detail the case law and generally concludes that it does not support the position of the Government. This Response will address that contention by highlighting key aspects of the case law to illustrate that it does indeed support the Government's position.

The Committee's Report comments on provisions that expressly authorize ambulatory incorporation by reference and also expresses concerns that may arise about the accessibility of incorporated material. This Response will address these issues as well as the merit in pursuing the enactment of general legislation permitting ambulatory incorporation by reference.

The Government's Response

The Government agrees that if the use of incorporation by reference constitutes a

delegation of legislative power, then its use in this fashion requires clear authority. However, in federal regulations it is seldom the case that a delegation of legislative power results from an ambulatory incorporation by reference. This is because the incorporated material is normally generated by a body that is external to the regulation-maker and is produced for reasons independent of its incorporation. There is a substantial body of case law to demonstrate that ambulatory incorporation by reference of such material does not constitute a subdelegation of legislative authority.

Inter-delegation Cases

As the Report notes, the Government's position rests substantially on cases dealing with the inter-delegation of legislative powers between Parliament and the provincial legislatures, including *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] S.C.R. 569, *Attorney General of Ontario v. Scott*, [1956] S.C.R. 137, *Regina v. Glibbery* (1962), 36 D.L.R. (2d) 548 and *Re Meherally et al. and Minister of National Revenue* (1987), 37 D.L.R. (4th) 609.

The Report questions the relevancy of this case law because there are fundamental differences between the constitutional and administrative law contexts, pointing out that the latter deals with subdelegation, not inter-delegation. The Government agrees that there are such differences. Nevertheless, the two contexts find common ground in so far as subdelegation, which arises in administrative law, is a particular type of delegation. In other words, both relate to matters of "delegation". A finding of delegation—whether it is an original delegation or a further delegation—requires that a holder of a power delegate some or all of that power to another person or body to exercise.

This is clearly recognized in the cases noted above, which determine that ambulatory incorporation by reference of the legislation of one level of government by the other does not constitute a delegation of power. Such incorporation did not have the effect of altering the division of legislative power in the Constitution. The legislation that was incorporated was made as a result of an independent legislative power and was not dependent upon any grant of federal power. The effect of the incorporation was not to grant any federal powers to a provincial legislature.

As Elmer A. Driedger writes:

[I]n the case of referential legislation each legislature acts independently in the exercise of its own legislative authority; in the case of delegation, the authority to enact the legislation to be incorporated is derived from the other legislature and cannot stand on its own feet. (*The Composition of Legislation*, Ottawa, Government of Canada, 1976, p. 126)

This principle is reiterated in *Attorney General of Ontario v. Scott* where Rand J. stated, (at page 142):

The action of each legislature is wholly discrete and independent of the other, a relation incompatible with delegation; and that it is a case of adoption is equally clear.

For the same reasons, the incorporation by reference of material that is generated independently of the regulation-making authority does not constitute a subdelegation of the regulation-maker's power. A delegation of power occurs only when a body that holds a power delegates some or all of it to another (a delegate). The effect of an ambulatory incorporation by reference of independently generated material is not to confer any additional powers on the author of the material, be it a provincial legislature or another body.

An essential element of the Government's position is that the external material has to be produced under an independent power. It must be produced for its own purposes, and not simply for the purposes of being incorporated. The inter-delegation cases recognize that if the incorporated legislation is enacted pursuant to a power that is independent of the powers exercised in the making of the incorporating legislation, there is in fact no delegation of legislative authority.

Similarly, when a regulation-making authority incorporates by reference a document that another body has adopted under its own powers, the regulation-making (incorporating) authority does not confer any power on the other body. This is because its adoption is independent of the action of the incorporating authority since it has been generated for purposes other than those of the incorporating authority. The other body can amend the document on the basis of its own powers, which are entirely independent of the legislative scheme of the incorporating authority.

The Government acknowledges that ambulatory incorporation by reference results in the content of the regulation being changed as the external document is amended—indeed this is the objective of the use of the technique. However, this does not constitute a delegation (or subdelegation) of power. When a regulation-making authority incorporates external material, it does not thereby confer any new power on the author of the incorporated material. Their existing grant of power, which is independent of that of the regulation-maker, remains unchanged.

In the Report, the Committee cites Professor Côté (*The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd edition) to support their view that there is a presumption that “references which are made to an enactment from another authority are static” (para. 35). However, in his 3rd edition, Professor Côté, commenting specifically on incorporation by reference in regulations, states:

Since the Supreme Court has repeatedly [*sic*] held that open references do not constitute, strictly speaking, a delegation of power, the case law which considers that an open reference contained in a regulation violates the *delegatus non potest delegare* maxim is rather questionable. (p. 78)

Other Case Law

A close review of the case law shows that the reasoning in the inter-delegation cases, which dealt with legislation, has also been applied in cases involving the incorporation by reference of non-legislative material, such as

- accounting rules made by a professional association of accountants (*Denison Mines Ltd. v. Ontario Securities Commission*, (1981), 32 O.R. (2d) 469 (Div. Ct.))
- employment statistics produced by another government agency authorized to produce them (*Calder v. Canada*, [1980] 1 F.C. 842 (C.A.))
- rules produced by a horse-racing association (*Kingston v. Ontario Racing Commission*, [1965] 2 O.R. 10 (C.A.))

These cases are relevant in that they relate to the incorporation by reference of independently produced non-legislative material in regulations and demonstrate that their incorporation by reference does not constitute a delegation of power. For example, in the *Kingston* case, Stewart J. said:

I do not regard the adoption of the Canadian Trotting Association rules by the Ontario Racing Commission as the delegation of the latter's authority. Merely to embody the rules of *another organization* into its own is not in any way delegating the authority to make such rules. [*emphasis added*]

Similarly, in the *Calder* case LeDain J. said:

In leaving that statistical function to be carried out by Statistics Canada the Commission was not in my opinion delegating its regulation-making authority or converting it into a discretionary decision-making power, contrary to the principles recognized in the cases that have been referred to, but was adopting for its own administrative purposes statistical information produced by another agency. As I have said, *it was justified in doing so, not only by the terms of the Statistics Act, but by the terms of paragraph 2(1)(s) of the Unemployment Insurance Act, 1971*. In other words, in so far as Parliament has made rights depend on rates of unemployment, it has indicated an intention that reliance may be placed on the rates of unemployment determined by Statistics Canada. The determination of those rates is neither a power to make regulations nor a power to adjudicate under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, so that it cannot be said to involve, *when carried out by Statistics Canada*, an invalid delegation of either kind of power. [*emphasis added*]

The *Kingston* and *Calder* cases clearly suggest that the incorporation by reference of independently produced material does not constitute a subdelegation of regulation-making power. In the *Kingston* case, the Trotting Association was institutionally independent of the Racing Association, while in *Calder*, independence existed because of separate and distinct statutory grants of power, even though the referenced material was

produced by one branch and incorporated by another branch of the Government of Canada.

The Committee argues that the decision in *Kingston* is an example of a static incorporation by reference because of the absence of the words “as amended from time to time” in the provision at issue. It seems clear from the nature and the purpose of the reference that the reference in the *Kingston* decision was ambulatory. The same can also be said of the *Denison Mines* case (not discussed in the Report), in which the court upheld securities regulations that incorporated by reference accounting rules made by a professional association of accountants. It is very unlikely that the legislator would have intended to require auditors to follow rules that would eventually become outdated because of changes made by their own professional association. The court in *Denison Mines* held that this incorporation by reference did not constitute a subdelegation of power.

Accessibility

The Committee notes that the use of incorporation by reference may give rise to concerns relating to accessibility of the law. It is their view that these concerns are heightened where material is incorporated as “amended from time to time”. The Government agrees that all incorporated documents must remain available—the rule of law itself requires that the law be accessible. In all instances where incorporation by reference is used, the policy of the Government is to emphasize the importance of ensuring the accessibility of incorporated documents, not only at the time that the material is incorporated but also during the time that the regulation remains in force. However, the Government disagrees that accessibility is necessarily compromised by the use of ambulatory incorporation. In all cases, whether the incorporation is static or dynamic, incorporated materials must remain accessible.

Legislative Responses

The Government is confident in its legal position on the issue of ambulatory incorporation by reference in regulations, but acknowledges that there is a debate on this issue, as evidenced by the divergent positions held by both the Government and the Committee.

It is in this context, an important component of which has been the long-standing and well-known view of the Committee, that an increasing number of federal statutes have included an express reference to authority to incorporate material by reference. In many cases these provisions have been added out of abundance of caution or for greater certainty and frequently in anticipation of, or in response to, criticism from the Committee.

An attempt was made by the Government in the mid-90s to legislate the matter in a proposed new Regulations Act, which was introduced twice in the House of Commons, but which never became law. In that bill, a number of provisions dealt with ambulatory

incorporation by reference. Since then, similar provisions have found their way into many specific statutes. Such provisions will become even more prevalent as the Government becomes increasingly reliant upon the use of the technique of incorporation by reference, particularly in the context of intergovernmental cooperation across Canada and abroad, and given the desire of Government to ensure timeliness, policy coherence and minimal duplication as most recently communicated in the *Cabinet Directive on Streamlining Regulation*. Given the increased reliance of modern governments on the technique of incorporation by reference, the Government will consider general legislation with a view of achieving more certainty.

Conclusions

The Government appreciates the Committee's concerns about incorporation by reference in regulations and the opportunity its Report provides for further considering the use of this important regulatory technique. Although the Government disagrees with the contention of the Committee's Report that ambulatory incorporation by reference necessarily entails the subdelegation of legislative power, it acknowledges that recourse to incorporation by reference might benefit from further clarification in legislation. The Government respectfully submits this document as its Response.

Annexe A

TRANSLATION / TRADUCTION**NOTE CONCERNANT LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU DEUXIÈME RAPPORT (RAPPORT N° 80 – INCORPORATION PAR RENVOI)**

1. Le deuxième rapport a été déposé au Sénat et à la Chambre des Communes le 12 décembre 2007. Le Comité y explique en détail les raisons de sa position durable selon laquelle, à défaut d'un pouvoir expressément accordé ou d'une disposition contraire claire dans la loi habilitante, l'incorporation par renvoi de documents extérieurs au règlement ne vaut que si c'est un texte fixe qui est incorporé et non un texte qu'il est possible de modifier « de temps à autre ».

2. Ce point de vue renvoie à la règle interdisant la subdélégation, qui traduit le principe selon lequel une personne à qui un pouvoir législatif est conféré ne peut pas déléguer à son tour ce pouvoir à quelqu'un d'autre à moins d'y être explicitement autorisée par la loi. Le Comité a toujours considéré comme l'incorporation par renvoi d'un document extérieur au règlement qu'il serait possible de modifier « de temps à autre » revient à une subdélégation de pouvoir en matière de réglementation, au sens où c'est l'organisme chargé de modifier le texte en question et non celui qui est mandaté pour réglementer qui déterminerait le contenu de la réglementation.

3. En vertu de l'article 109 du *Règlement* de la Chambre des communes, il fallait donner une réponse exhaustive au rapport. Cette réponse a été déposée le 10 avril 2008 et elle est succinctement résumée dans la lettre qui l'accompagne et qui est signée par le ministre de la Justice au nom du gouvernement.

[TRADUCTION] Le gouvernement ne partage pas l'avis du Comité et a confiance dans sa position juridique à l'égard de l'incorporation par renvoi dynamique dans sa réglementation. Il reconnaît cependant qu'il y a un certain flottement dans la jurisprudence et il s'interrogera sur la question de savoir si la loi est un bon moyen de clarifier la situation.

4. La réponse du gouvernement ajoute peu aux arguments antérieurement invoqués par le ministère de la Justice et auxquels le Comité a répondu dans son rapport. La position du gouvernement selon laquelle l'incorporation par renvoi dynamique (ou « ouverte ») de documents produits en dehors de l'organisme de réglementation ne suppose pas de subdélégation de pouvoirs législatifs. Cette

- 2 -

conclusion découle en grande partie de décisions judiciaires concernant l'« interdélégation » de pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

5. La notion de « délégation » telle qu'elle est employée en droit constitutionnel renvoie à la délégation d'un pouvoir fédéral aux provinces ou d'un pouvoir provincial au gouvernement fédéral. Ce genre de délégation du pouvoir législatif est considéré par les tribunaux comme contraire à la Constitution au motif qu'il trouble la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Certains soutiennent également que l'incorporation par renvoi dynamique de lois d'une administration gouvernementale à une autre ne constitue pas de délégation de ce genre. La raison en est que la loi incorporée a été adoptée en vertu d'un pouvoir législatif distinct et qu'elle n'altère donc pas la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

6. Le point de vue du gouvernement est que le même raisonnement est applicable à l'incorporation par renvoi de documents extérieurs à la réglementation. Comme il le dit dans sa réponse, « la subdélégation – question de droit administratif – est un type particulier de délégation ». Donc, pourvu que le document incorporé soit produit en dehors de l'organisme de réglementation, il n'y a pas subdélégation du pouvoir décisionnel de celui-ci.

7. Dans son rapport, le Comité estime que cette interprétation est « inappropriée et trompeuse ». Sous réserve des limites imposées par la Constitution, le Parlement peut adopter les lois qu'il veut. S'il adopte une loi prévoyant une incorporation par renvoi, il n'est pas question de « subdélégation », autrement dit d'une deuxième délégation par un sujet de délégation de pouvoirs conférés à ce sujet, puisque l'on ne peut pas dire que le Parlement soit un sujet de délégation. La situation est donc très différente en matière de réglementation. Premièrement, comme un règlement est une loi déléguée, le pouvoir de réglementation est limité par les conditions de déférence à l'autorité de la loi mère. Deuxièmement, l'application du principe *delegatus non potest delegare* (le délégué ne peut pas déléguer) suppose que, à défaut d'une indication contraire clairement énoncée, les pouvoirs de réglementation doivent être exercés par l'autorité à qui ils ont été conférés par la loi mère et ne peuvent pas être délégués, officiellement ou autrement, à quelque autre organisme. Outre qu'elle s'appuie sur une application erronée des principes découlant d'affaires constitutionnelles ayant trait à l'interdélégation de pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux aux questions de droit administratif en matière de subdélégation, la conclusion du gouvernement omet de tenir compte de la distinction fondamentale entre une mesure législative primaire et une mesure législative subordonnée.

8. Il est certain qu'un délégant peut conférer au délégué le pouvoir de subdéléguer son pouvoir. La question qu'il faut se poser dans chaque cas est de savoir si ce pouvoir a effectivement été conféré. Les questions relatives à la

- 3 -

subdélégation ne sont que des aspects de la question plus générale de savoir si un délégué agit dans les limites de son pouvoir.

9. La réponse du gouvernement s'appuie sur l'affirmation que l'incorporation par renvoi dynamique d'un document produit en dehors de l'organisme de réglementation ne suppose pas de délégation du pouvoir législatif puisque l'auteur du document incorporé exerce un pouvoir préexistant qu'il possède quoi qu'il en soit. Cela est vrai dans un sens très formaliste. L'incorporation par renvoi d'un document extérieur à la réglementation qui pourrait être modifié « de temps à autre » suppose que l'organisme chargé de modifier le document en question a obtenu le pouvoir de déterminer le contenu de la réglementation. En ce sens, on lui délègue effectivement un pouvoir législatif qu'il n'avait pas auparavant. En fait, si des normes créées par les organismes privés sont incorporées, ces organismes sont transformés en organismes législatifs. Le fait de s'en tenir aux seuls principes découlant d'affaires relatives à l'aptitude des organismes parlementaires à déléguer des pouvoirs à d'autres institutions parlementaires ne fait qu'obscurcir la question.

10. Quant aux auteurs cités dans le Rapport, le gouvernement fait remarquer dans sa réponse que le professeur Côté, dans une note de la dernière édition de son ouvrage, dit qu'il n'est plus sûr que l'incorporation par renvoi dynamique constitue une subdélégation étant donné le point de vue adopté par la Cour suprême du Canada dans les affaires relatives à l'interdélégation constitutionnelle. Pour les raisons déjà énoncées dans le Rapport, nous réitérons que cette conclusion est erronée. Rappelons également que la seule référence citée par le professeur à l'appui de sa proposition est un article publié en 1992 par deux avocats du ministère de la Justice et qui portait exclusivement sur des cas d'interdélégation constitutionnelle. La réponse du gouvernement ne dit rien de l'avis formulé par les autres auteurs cités dans le rapport du Comité.

11. La réponse du gouvernement renvoie également aux deux décisions judiciaires dont il est question dans le Rapport, à savoir *Calder* et *Kingston*, ainsi qu'à une autre qui n'avait pas été évoquée : *Denison Mines Ltd. v. Ontario Securities Commission*. Le gouvernement continue d'affirmer qu'il ressort clairement de l'affaire *Calder* « que l'incorporation par renvoi de documents produits indépendamment ne constitue pas une subdélégation d'un pouvoir de réglementation », mais le Comité a examiné cette affirmation dans son rapport et a conclu que « l'arrêt *Calder* n'avait strictement rien à voir avec l'incorporation par renvoi évolutif et les principes applicables à l'utilisation de cette technique ».

12. Concernant la décision *Kingston*, le gouvernement conteste la conclusion du Comité à savoir que l'incorporation par renvoi en question doit être considérée comme statique. Selon lui, « compte tenu de la nature et de l'objectif du renvoi, il semble évident qu'il s'agit en l'espèce d'un renvoi dynamique ». Cette affirmation est certainement contestable, mais elle est également d'une

- 4 -

portée très limitée, puisque, comme le rappelle le Rapport, « la Cour, dans la décision *Kingston*, a statué que les règlements de la Commission des courses de l'Ontario étaient de nature administrative, plutôt que de nature législative. Cela étant, les principes régissant l'exercice d'un pouvoir législatif, y compris la délégation de ce pouvoir, seraient de toutes façons inapplicables ».

13. La nouvelle décision sur laquelle le gouvernement appuie sa réponse est *Denison Mines Ltd. v. Ontario Securities Commission*, qui a trait à la loi sur les valeurs mobilières, qui exige l'établissement d'états financiers conforme aux principes comptables généralement reconnus. Un règlement a ensuite été adopté, qui incorporait par renvoi le Manuel de l'Institut canadiens des comptables agréés comme référence des principes comptables généralement reconnus. Après avoir conclu qu'il n'importait pas que l'incorporation soit autorisée ou non dans la mesure où les états financiers des appelants n'étaient pas conformes aux principes comptables généralement reconnus, quelle que soit la définition de cette notion dans la Loi, la Cour a poursuivi son analyse pour déterminer si l'incorporation par renvoi du Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés représentait une subdélégation illicite. La Cour divisionnaire de l'Ontario a conclu par la négative.

14. Il faut signaler un certain nombre de choses concernant cette décision. Premièrement, les remarques de la Cour au sujet de l'incorporation par renvoi ont été explicitement formulées à titre incident. Deuxièmement, bien que le gouvernement affirme que cette incorporation devait être considérée comme dynamique, le fait n'est pas aussi clair. En fait, compte tenu de l'argument des appelants comme quoi les règles du Manuel auraient dû être reproduites dans le Règlement et de la réaction de la Cour, qui a estimé que cela aurait été faire preuve d'un « formalisme excessif », il semble plus probable que tous les intéressés aient considéré la chose comme une incorporation par renvoi statique. Compte tenu de la présomption que tout renvoi à une loi adoptée par une autre autorité est statique, l'absence de toute analyse contraire semble parler d'elle-même. Rappelons enfin que la dispos habilitante autorisait le règlement à « [TRADUCTION] prescrire la forme et le contenu des états financiers et à régir la préparation et le dépôt des états financiers » (non souligné dans le texte). Même si l'incorporation par renvoi en question était considérée comme une subdélégation, il semble évident que celle-ci aurait été autorisée par un règlement « régissant la préparation des états financiers ».

15. Dans son rapport, le Comité s'inquiète également de ce que l'incorporation par renvoi pourrait donner lieu à des préoccupations concernant l'accessibilité du droit, au sens où le document ferait bien partie de la réglementation, mais que le texte effectif s'en trouverait ailleurs. Ces préoccupations sont d'autant plus importantes lorsque le document incorporé peut être modifié « de temps à autre », puisque les citoyens pourraient avoir de la difficulté à déterminer l'actualité effective de telle ou telle version. Le Comité a exprimé l'avis que, si l'on permettait l'incorporation par renvoi ouverte, il

- 5 -

faudrait prévoir des dispositions pour exiger que l'organisme de réglementation veille à ce que la version actuelle du document incorporé soit facile d'accès, comme toutes les versions antérieures.

16. Dans sa réponse, le gouvernement minimise ces inquiétudes :

Dans tous les cas où l'incorporation par renvoi est utilisée, le gouvernement a pour politique de rappeler aux ministères qu'ils doivent assurer l'accessibilité des documents incorporés, non seulement au moment où le document est incorporé, mais également tant que le règlement demeure en vigueur. Toutefois, le gouvernement est en désaccord avec l'idée que l'accessibilité est nécessairement compromise par le recours à l'incorporation par renvoi dynamique. Dans tous les cas, que l'incorporation soit statique ou dynamique, les documents incorporés doivent demeurer accessibles.

17. Nous estimons que le gouvernement manifeste ici une complaisance qui ne se justifie absolument pas. Il existe effectivement quantité de documents incorporés par renvoi dans des règlements qui ne sont pas « accessibles », quelle que soit l'interprétation qu'on donne de ce terme. De nombreuses normes élaborées par des organismes privés ne sont disponibles que si on les achète, et beaucoup sont très chères. D'autres sont si obscures qu'elles sont quasiment introuvables. Les ministères et organismes peuvent bien en avoir des exemplaires, mais ils ne font rien pour le faire savoir au public ou pour lui dire où se trouvent ces documents, à supposer que le public puisse les consulter. Même si l'on a accès à telle ou telle norme, si celle-ci est incorporée en tant que document susceptible d'être modifié « de temps à autre », il reste à savoir si la version en est actuelle.

18. Par exemple, un avocat a récemment procédé à un examen préliminaire du *Règlement sur la sûreté du transport maritime* (DORS/2004-144, modifié par DORS/2006-269, DORS/2006-270 et DORS/2007-275). Ce règlement incorpore la version modifiée « de temps à autre » du *Code de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille*. Même avec l'aide de la Bibliothèque du Parlement, nous n'avons pas pu obtenir de version à jour du Code sur emprunt. On peut en acheter des exemplaires par l'intermédiaire de l'Organisation maritime internationale, quoique nous ayons demandé au ministère des Transports s'il pouvait en fournir un exemplaire. Ce degré d'accessibilité est bien inférieur aux normes acceptables en matière d'accessibilité du droit.

19. La réponse du gouvernement, une fois encore, vise à minimiser l'importance du fait que, dans beaucoup de lois, le Parlement confère expressément le pouvoir d'adopter des règlements incorporant des documents externes qui peuvent être modifiés « de temps à autre ». Si l'on acceptait la position du gouvernement, on pourrait conclure que ce type de disposition est

- 6 -

parfaitement inutile. Le gouvernement explique que, dans bien des cas, cela a été fait pour plus de sûreté ou en réponse ou par anticipation à une critique du Comité. Il semble donc que d'autres raisons l'aient expliqué dans d'autres cas : quelles sont-elles?

20. Le gouvernement conclut sa réponse en reconnaissant que « le recours à l'incorporation par renvoi pourrait bénéficier de clarifications dans la loi ». La lettre du ministre de la Justice va un peu plus loin :

[TRADUCTION] Le gouvernement reconnaît cependant qu'il y a un certain flottement dans la jurisprudence et il s'interrogera sur la question de savoir si la loi est un bon moyen de clarifier la situation.

Le gouvernement a donc confiance dans sa position en dépit du fait que la jurisprudence soit assez floue.

21. En conclusion, il n'est pas injuste de dire que la réponse du gouvernement est généralement superficielle et sélective. En bref, elle illustre précisément les inquiétudes qui ont donné lieu au dépôt du Rapport au Parlement et elle laisse l'impression que le gouvernement n'a pas si confiance que cela dans sa position.

22. Le gouvernement a également laissé entendre qu'il envisagerait la possibilité d'introduire une loi « clarifiant » l'utilisation de l'incorporation par renvoi dans la réglementation. En guide de suivi, on pourrait demander au ministre de la Justice de nous parler de la suite donnée à cette considération. Par ailleurs, nous proposons que le Comité continue d'examiner les dispositions qui incorporent par renvoi des documents susceptibles d'être modifiés « de temps à autre », conformément aux principes et points de vue énoncés dans le Rapport.

Le 25 avril 2008
PB/mn

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU RAPPORT N^o 80 (INCORPORATION PAR RENVOI) PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Introduction

Le 6 décembre 2007, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (le « Comité ») a publié son rapport n^o 80 ayant trait à l'incorporation par renvoi de documents externes dans des règlements, qui a été présenté à la Chambre des communes le 12 décembre 2007. Au titre de l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes, le Comité a demandé au gouvernement de déposer une réponse globale à la Chambre des communes.

Le gouvernement est heureux de présenter sa réponse au rapport du Comité dans les pages qui suivent.

Contexte

Au cours des dernières années, l'incorporation par renvoi « dynamique » a joué un rôle de plus en plus important au Canada dans l'atteinte des objectifs en matière de réglementation, notamment l'harmonisation et la collaboration intergouvernementale. Le recours à cette technique dans les règlements est devenu monnaie courante et constitue un moyen efficace de réduire les doublons et les incompatibilités.

Le Comité s'oppose à l'incorporation par renvoi dynamique dans les règlements si elle n'est pas fondée sur une habilitation claire. Selon lui, l'incorporation par renvoi dynamique constitue dans tous les cas une subdélégation de pouvoirs à l'auteur du document externe incorporé, laquelle ne peut être permise que si le Parlement l'autorise clairement, soit de façon expresse soit par déduction nécessaire.

Le gouvernement est d'avis que l'incorporation par renvoi dynamique de documents produits indépendamment de l'autorité réglementaire ne constitue pas une subdélégation de pouvoirs. Dans son rapport, le Comité analyse en détail la jurisprudence et conclut de manière générale qu'elle n'appuie pas la position du gouvernement. Dans la présente réponse, nous infirmerons cette conclusion en soulignant les aspects clés de la jurisprudence afin de démontrer que, de fait, elle appuie la position du gouvernement.

Dans son rapport, le Comité commente les dispositions qui autorisent expressément l'incorporation par renvoi dynamique et exprime certaines préoccupations quant à l'accessibilité des documents incorporés. Dans la présente réponse, nous aborderons ces questions ainsi que l'opportunité de l'adoption d'une mesure législative d'application générale autorisant l'incorporation par renvoi dynamique.

La réponse du gouvernement

Le gouvernement convient que si le recours à l'incorporation par renvoi constitue une

délégation de pouvoirs législatifs, son utilisation à cette fin exige une habilitation claire. Cependant, dans les règlements fédéraux, une délégation de pouvoirs législatifs résulte rarement d'une incorporation par renvoi dynamique. Cela s'explique par le fait que les documents incorporés sont normalement établis par un organisme extérieur à l'autorité réglementaire et sont produits pour des raisons indépendantes de leur incorporation. Une jurisprudence abondante démontre que l'incorporation par renvoi dynamique de tels documents ne constitue pas une subdélégation de pouvoirs législatifs.

Décisions judiciaires ayant trait à l'interdélégation

Comme il est mentionné dans le rapport, la position du gouvernement repose essentiellement sur des décisions judiciaires ayant trait à l'interdélégation de pouvoirs législatifs entre le Parlement et les législatures des provinces, dont *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569, *Attorney General of Ontario v. Scott*, [1956] R.C.S. 137, *Regina v. Glibbery* (1962), 36 D.L.R. (2d) 548 et *Re Meherally et al. c. Ministre du Revenu national* (1987), 37 D.L.R. (4th) 609.

Dans son rapport, le Comité met en doute la pertinence de cette jurisprudence étant donné les différences fondamentales entre les contextes du droit constitutionnel et du droit administratif, soulignant que dans ce dernier cas, nous avons affaire à la subdélégation, et non à l'interdélégation. Le gouvernement reconnaît qu'il existe de telles différences. Toutefois, on peut trouver un dénominateur commun à ces deux contextes en ce sens que la subdélégation – question de droit administratif – est un type particulier de délégation. En d'autres mots, il s'agit dans les deux cas de « délégation ». Pour qu'il y ait délégation, qu'il s'agisse d'une délégation originelle ou d'une subdélégation, il faut que le titulaire d'un pouvoir délègue tout ou partie de ce pouvoir à une autre personne ou à un autre organisme.

Cela ressort clairement des décisions susmentionnées, qui ont reconnu que l'incorporation par renvoi dynamique de dispositions législatives d'un ordre de gouvernement par un autre ne constitue pas une délégation de pouvoirs. Une telle incorporation n'avait pas pour effet de modifier le partage des pouvoirs législatifs prévu par la Constitution. Les dispositions législatives ayant fait l'objet d'une incorporation ont été adoptées en vertu d'un pouvoir législatif indépendant et ne dépendaient pas d'une attribution de pouvoir fédéral. L'incorporation n'avait pas pour effet de conférer un pouvoir fédéral à la législature provinciale.

Comme l'a écrit Elmer A. Driedger :

[TRADUCTION] En cas d'adoption de dispositions législatives par renvoi, chaque assemblée législative agit de manière indépendante dans l'exercice des compétences législatives qui sont les siennes. En cas de délégation, le pouvoir d'édicter des dispositions devant faire l'objet d'une incorporation procède des compétences de l'autre assemblée législative et n'a aucune existence indépendante. (*The Composition of Legislation*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1976, p. 126)

Ce principe est repris dans l'arrêt *Attorney General of Ontario v. Scott*, dans lequel le juge Rand écrit ce qui suit (à la page 142) :

[TRADUCTION] L'action de chaque assemblée législative est tout à fait distincte et indépendante de celle de l'autre, relation incompatible avec la notion de délégation; il est également clair qu'il s'agit effectivement d'une adoption.

Pour les mêmes motifs, l'incorporation par renvoi de documents produits indépendamment de l'autorité réglementaire ne constitue pas une subdélégation du pouvoir de cette autorité. Il y a délégation de pouvoir uniquement lorsqu'un organisme qui détient un pouvoir délègue tout ou partie de ce pouvoir à un autre organisme (un délégué). Une incorporation par renvoi dynamique de documents produits indépendamment n'a pas pour effet de conférer des pouvoirs additionnels à l'auteur du document, qu'il s'agisse d'une assemblée législative provinciale ou d'un autre organisme.

Le gouvernement soutient tout particulièrement que le document externe doit être produit en vertu d'un pouvoir indépendant. Il doit être produit à ses propres fins et non simplement dans le but d'être incorporé. Les décisions judiciaires sur l'interdélégation reconnaissent que si les dispositions législatives faisant l'objet d'une incorporation sont adoptées en vertu d'un pouvoir indépendant des pouvoirs exercés dans l'élaboration des dispositions législatives qui les incorporent, il n'y a pas dans les faits de délégation du pouvoir législatif.

De la même façon, lorsqu'une autorité réglementaire incorpore par renvoi un document qu'un autre organisme a adopté en vertu de ses propres pouvoirs, l'autorité réglementaire qui procède à l'incorporation ne confère aucun pouvoir à l'autre organisme. Cette situation tient au fait que l'adoption du document n'a aucun lien avec les mesures prises par l'autorité qui procède à l'incorporation, étant donné que le document a été produit à des fins autres que celles visées par l'autorité qui procède à l'incorporation. L'autre organisme peut modifier le document en vertu de ses propres pouvoirs, qui sont entièrement indépendants du régime législatif de l'autorité qui procède à l'incorporation.

Le gouvernement reconnaît que l'incorporation par renvoi dynamique entraîne la modification du règlement lorsque le document externe est modifié; en fait, c'est pour cette raison que l'on a recours à cette technique. Cependant, cela ne constitue pas une délégation (ou une subdélégation) de pouvoir. Lorsqu'une autorité réglementaire incorpore un document externe, elle ne confère pas par le fait même un nouveau pouvoir à l'auteur du document incorporé. Les pouvoirs de celui-ci, qui n'ont aucun lien avec ceux de l'autorité réglementaire, demeurent les mêmes.

Dans son rapport, le Comité cite le professeur Côté (*Interprétation des lois*, 2^e édition) à l'appui de sa position selon laquelle « on devrait présumer que les renvois [...] faits à un texte relevant d'une autre autorité sont statiques » (par. 35). Toutefois, dans sa troisième édition, le professeur Côté, formulant des commentaires précisément sur l'incorporation par renvoi dans les règlements, écrit ce qui suit :

Puisque la Cour suprême a statué à quelques reprises que le renvoi ouvert n'impliquait pas, à proprement parler, une délégation de pouvoirs, la jurisprudence qui voit dans un renvoi ouvert prévu dans un règlement une violation de la maxime *delegatus non potest delegare* apparaît discutable. (p. 98)

Autres décisions judiciaires

En examinant de près la jurisprudence, on peut constater que le raisonnement suivi dans les décisions ayant trait à l'interdélégation a également été appliqué dans des affaires portant sur l'incorporation par renvoi de documents non législatifs, comme dans les cas suivants :

- des règles comptables établies par une association professionnelle de comptables (*Denison Mines Ltd. v. Ontario Securities Commission*, (1981), 32 O.R. (2d) 469 (Cour divisionnaire)
- des statistiques sur l'emploi établies par un autre organisme public autorisé à le faire (*Calder c. Canada*, [1980] 1 C.F. 842 (C.A.))
- des règles établies par une association de courses de chevaux (*Kingston v. Ontario Racing Commission*, [1965] 2 O.R. 10 (C.A.))

Ces décisions sont pertinentes du fait qu'elles ont trait à l'incorporation par renvoi dans des règlements de documents non législatifs produits indépendamment et elles démontrent qu'il ne s'agit pas d'une délégation de pouvoir. Par exemple, dans l'affaire *Kingston*, le juge Stewart mentionne ce qui suit :

[TRADUCTION] Je ne considère pas que l'adoption, par la Commission des courses de l'Ontario, des règles de la Canadian Trotting Association, est une délégation du pouvoir de celle-ci. Le simple fait d'incorporer, dans ses propres règles, les règles *d'une autre organisation* ne constitue aucunement une délégation du pouvoir d'édicter de telles règles. [italiques ajoutés]

De même, dans l'arrêt *Calder*, le juge LeDain signale ce qui suit :

Cette tâche, qui relève de la statistique, elle l'a laissée à Statistique Canada et, en ce faisant, je suis d'avis qu'elle n'a pas délégué son pouvoir réglementaire ni converti ce dernier en un pouvoir discrétionnaire de décision, ce qui aurait été contraire aux principes reconnus dans les causes précitées, mais qu'elle a plutôt adopté pour ses propres fins administratives l'information statistique fournie par une autre institution. Comme je l'ai dit, *elle était justifiée de le faire, non seulement par les termes de la Loi sur la statistique, mais par les termes de l'alinéa 2(1)s de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Autrement dit, dans la mesure où il était de l'intention du Parlement de faire dépendre des taux de chômage certains droits des prestataires, il a indiqué que les taux de chômage déterminés par Statistique Canada pouvaient servir à cet égard. La détermination de ces taux ne relève ni du pouvoir réglementaire ni du pouvoir de statuer au titre

de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, de sorte qu'on ne peut dire qu'elle implique, lorsqu'elle est effectuée par *Statistique Canada*, une délégation nulle de l'un ou l'autre pouvoir. [italiques ajoutés]

Il ressort clairement des affaires *Kingston* et *Calder* que l'incorporation par renvoi de documents produits indépendamment ne constitue pas une subdélégation d'un pouvoir de réglementation. Dans l'affaire *Kingston*, la Trotting Association était indépendante sur le plan institutionnel de la Commission des courses, tandis que dans l'affaire *Calder*, il y avait indépendance en raison de pouvoirs habilitants législatifs distincts, bien que le document faisant l'objet du renvoi ait été produit par une branche du gouvernement du Canada et incorporé par une autre.

Le Comité soutient que la décision rendue dans l'affaire *Kingston* est un exemple d'incorporation par renvoi statique en raison de l'absence de l'expression « avec ses modifications successives » dans la disposition en cause. Compte tenu de la nature et de l'objectif du renvoi, il semble évident qu'il s'agit en l'espèce d'un renvoi dynamique. La même constatation s'impose dans l'affaire *Denison Mines* (décision non abordée dans le rapport), où la cour a été déclaré valide un règlement sur les valeurs mobilières qui incorporait par renvoi des normes comptables établies par une association professionnelle de comptables. Il est très peu probable que le législateur ait voulu imposer aux vérificateurs l'obligation de suivre des normes qui deviendraient éventuellement désuètes en raison de modifications apportées par l'association même qui régit ces personnes. La cour dans *Denison Mines* a conclu qu'une telle incorporation ne constituait pas une subdélégation de pouvoir.

Accessibilité

Le Comité signale que le recours à l'incorporation par renvoi peut donner lieu à des préoccupations ayant trait à l'accessibilité de la loi. Selon lui, ces préoccupations sont accrues lorsque le document est incorporé « avec ses modifications successives ». Le gouvernement reconnaît que tous les documents incorporés doivent demeurer accessibles, comme la primauté du droit exige que la loi soit accessible. Dans tous les cas où l'incorporation par renvoi est utilisée, le gouvernement a pour politique de rappeler aux ministères qu'ils doivent assurer l'accessibilité des documents incorporés, non seulement au moment où le document est incorporé mais également tant que le règlement demeure en vigueur. Toutefois, le gouvernement est en désaccord avec l'idée que l'accessibilité est nécessairement compromise par le recours à l'incorporation par renvoi dynamique. Dans tous les cas, que l'incorporation soit statique ou dynamique, les documents incorporés doivent demeurer accessibles.

Réponses législatives

Le gouvernement considère que sa position juridique sur la question de l'incorporation par renvoi dynamique dans les règlements est solide, mais reconnaît qu'il existe un débat sur cette question, comme le montrent les positions divergentes du gouvernement et du Comité.

C'est dans ce contexte, dont une composante importante a été la position que soutient depuis longtemps le Comité et qui est bien connue, qu'un nombre croissant de lois fédérales font expressément mention d'un pouvoir d'incorporer des documents par renvoi. Dans de nombreux cas, ces dispositions ont été ajoutées par excès de prudence ou pour plus de certitude et souvent pour prévenir les critiques de la part du Comité, ou pour réagir à de telles critiques.

Le gouvernement a tenté au milieu des années 90 de légiférer dans ce domaine en déposant un projet de loi intitulé *Loi sur les règlements*, qui a été présenté deux fois à la Chambre des communes, mais n'a jamais été adopté. Un certain nombre de dispositions de ce projet de loi avaient trait à l'incorporation par renvoi dynamique. Depuis, des dispositions semblables se sont retrouvées dans bon nombre de lois particulières. De telles dispositions seront encore plus nombreuses étant donné que le gouvernement a de plus en plus recours à la technique de l'incorporation par renvoi, particulièrement dans le contexte de la coopération intergouvernementale au Canada et à l'étranger, et en raison du souhait du gouvernement de garantir la rapidité d'action, la cohérence des politiques et un minimum de chevauchement des efforts, comme le mentionne la *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation*. Étant donné le recours accru des gouvernements modernes à la technique de l'incorporation par renvoi, le gouvernement se penchera sur la possibilité de présenter une mesure législative d'application générale dans le but d'assurer une plus grande certitude.

Conclusions

Le gouvernement est conscient des préoccupations du Comité au sujet de l'incorporation par renvoi dans les règlements et voit d'un bon œil la possibilité qu'offre ce rapport d'examiner plus à fond le recours à cette importante technique de réglementation. Bien que le gouvernement réfute l'affirmation que l'on trouve dans le rapport du Comité selon laquelle l'incorporation par renvoi dynamique comporte obligatoirement une subdélégation de pouvoirs législatifs, il reconnaît que le recours à l'incorporation par renvoi pourrait bénéficier de clarifications dans la loi. Le gouvernement présente respectueusement le présent document en tant que réponse.

Appendix B

TRANSLATION / TRADUCTIONMEMORANDUM CONCERNING SOR/2000-221, REGULATIONS AMENDING THE LETTER MAIL REGULATIONS

1. Section 19(1) of the *Canada Post Corporation Act* provides that the Corporation may, with the approval of the Governor in Council, make regulations “prescribing rates of postage” (emphasis added). The Corporation relied on that enabling legislation in 2000 to amend the *Letter Mail Regulations* to provide a formula for increases in the basic letter rate, to take effect automatically on January 1 of each year. The formula, which is found in section 3(5) of the Regulations, includes a factor described as “the reduced consumer price index factor”. The result is an annual increase equal to 66.67 percent of the rate of increase in the consumer price index for Canada for the period from the month of May preceding the last increase to the month of May in the then current year, plus any fractional rate increase that has not been applied as a result of rounding down to the nearest whole cent.

2. Obviously, there is no doubt that a statutory provision such as section 19(1) of the Act allows regulations to be made prescribing rates in the form of a specified amount. The question is whether it also permits fees to be charged in the form of a formula to be used to calculate the rates to be paid. The Joint Committee has taken the view that while the mechanism established by section 3(4) and (5) of the Regulations may be said to prescribe the manner in which the domestic basic letter rate is to be determined, it cannot be said to “prescribe” that rate, as is required by section 19(1)(d) of the Act.

3. A distinction should be made between two types of formulas. First, there are formulas in which the factors used to calculate rates will not vary after the regulations are made. The formula considered in *Eurig Estate (Re)*, [1998] 2 S.C.R. 565 (*Eurig*), which the Corporation cited in support of its position at the meeting on May 1, 2008, is an example of that type of formula. Ontario Regulations 293/2, which were in issue in that case, provided, for example, that for the issuance of letters probate, the fees and allowances payable in estate matters were to be calculated as follows: “on the first \$50,000 of the value of the estate being administered, per thousand dollars or part thereof: \$5.00”, and so on. That type of formula means that at the time the regulations are made, the amount to be paid can be determined. All that need be done is to multiply the amount prescribed by the number of thousand dollar portions. That will not change, as long as the regulations are not amended by the holder of the regulation-making power. If that type of formula had been used, the Corporation’s representative would have been able to give an answer to the Committee’s question, on May 1, 2008, regarding the amount of the rate to be paid in 2010, as he admitted he could not do using the formula provided in section 3(5) of the *Letter Mail Regulations*.

- 2 -

4. In its scrutiny of the *Regulations amending the Letter Mail Regulations*, the Committee has in fact already taken a position on this question. At its meeting on March 25, 2005, it stated that it seemed to it to be valid to “prescribe” rates using a formula where all of the factors are known at the time the regulations are made and will not vary thereafter.

5. Second, there are formulas where, as is the case for the formula provided in section 3(5) of the *Letter Mail Regulations*, one of the factors is by definition variable and will vary automatically after the regulations are made (variable formula). At the meeting on May 1, 2008, the Corporation explained why it thinks the power to prescribe rates of postage that Parliament has delegated to it in section 19(1) of the Act allows regulations to be made where the formula for calculating rates includes a variable factor. To justify its position, the Corporation relied on three cases heard by the courts. Before analyzing those three cases in detail, we first need to point out that none of the formulas in issue in those cases was a variable formula like the one found in section 3(5) of the Regulations. In fact, all of the formulas in issue in the three cases cited by the Corporation were formulas that the Committee would have accepted.

6. The Corporation first cited *Eurig*. The Ontario *Administration of Justice Act* delegated the power to charge fees, allowances and miscellaneous amounts, and to make regulations “prescribing the amounts thereof”. The formula adopted, \$5.00 per \$1,000 portion on the first \$50,000 of the value of the estate and \$15.00 per \$1,000 portion for estates of over \$50,000, was described as charging *ad valorem* fees. At trial ((1994) 20 O.R. (3d) 385, Ontario Court (General Division)), the fees were challenged on three grounds. First, the fees were an illegal tax. The judge found that this was not the case, and considered the second ground: the Ontario Act did not authorize *ad valorem* fees, and allowed only a specific amount to be charged. The judge concluded that the word “prescribe” allowed a formula such as the one being challenged to be adopted. Throughout the portion of his judgment dealing with that aspect of the case, he took great care to distinguish between the wording of the different enabling provisions discussed in the decisions of the courts that he reviewed. For one thing, he saw a considerable difference between the power to “prescribe” an amount and the power to “fix” an amount. He wrote: “in the present case, no such words ‘to fix’ are used and the language is quite different”. The Corporation did not mention that passage from the decision, and yet it is crucial if we are to determine the weight of that opinion as a precedent for interpreting the enabling provision on which the Corporation relies. That provision, section 19(1) of the *Canada Post Corporation Act*, provides, in French, that the Corporation may “fixer” postage rates. Although the English version of section 19(1) uses the word “prescribing”, we must keep in mind that both versions carry equal weight. We therefore cannot disregard the French version in determining the scope of the regulation-making power that Parliament has delegated in this section of the Act. Accordingly, if the judge who heard *Eurig* at trial had had to decide how to interpret section 19(1), he

- 3 -

would have had an entirely different opinion as to the scope of the power delegated, because of the use of the word “fixer”. He would likely even have taken a narrower position than the Committee has. While the Committee has agreed that, under section 19(1) of the Act, an amount may be fixed using a formula such as the one that was challenged in *Eurig*, the trial judge, faced with language that used the word “fixer”, would likely have declined to find the formula to be valid. The third ground was that the formula adopted violated the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The judge rejected that ground, and there is no point in going into it further in this memorandum.

7. In the Court of Appeal, the appellants again argued that these fees were an illegal tax and that the Ontario Act did not authorize the *ad valorem* fee structure. The Court of Appeal considered the latter point first, and concluded that the Ontario Act authorized a fee structure based on the formula provided in the regulations. However, unlike what happened at trial, the Court’s entire reasoning on that point was based on the legislative history of the fees charged. In other words, the conclusion applies only in interpreting the Ontario enabling legislation and cannot be used as a precedent in the context of any other legislation.

8. In the Supreme Court of Canada, the case was decided on the issue of whether the fees were an illegal tax, which the Court conclude they were not. In a parenthetical comment, Major J. observed that it was not necessary to consider whether the Ontario Act authorized the imposition of *ad valorem* fees using the formula provided in the impugned regulations. He wrote simply that “the wording of the Act does not appear to restrict the type of fee that may be imposed”. Binnie J. explained that it cannot be inferred from the “historical context that the legislature of Ontario intended ... to continue the authority of the Lieutenant Governor in Council to imposing escalating *ad valorem* probate fees”. In his opinion, “the difficulty with relying on legislative history in this case is that the context has changed”. He then explained what had changed, and concluded that that the legislative history did not justify extending the scope of the Ontario Act to include fees “beyond the sort of ‘fees’ that the text of s. 5 would otherwise support”. In other words, if indeed the Ontario Court of Appeal found grounds in the legislative history for interpreting the language in the Ontario Act broadly, it is clear that Binnie J. did not share that view.

9. The second case cited by the Corporation is *Procureur général du Canada v. Canada c. Compagnie de publication La Presse*, [1967] S.C.R. 60. Under a regulation-making power to “prescribe a tariff of fees to be paid”, the Governor in Council had imposed fees calculated as a percentage of the gross revenue of broadcasting stations. For example, the regulations provided that if gross revenue was \$200,000 or less, the tax was 1 percent of gross revenue. The challenge was not related to whether the Governor in Council had prescribed the tariff of fees to be paid by adopting that formula. The *Compagnie de publication La Presse* argued three grounds that had nothing to do with that

- 4 -

issue. It contended that the regulations imposed a tax whereas the Act authorized the charging of fees, that it was discriminatory, and that it was retroactive. In other words, the aspect of concern to the Committee was not raised. That case is simply not relevant. In the statement submitted by the Corporation on May 8, 2008, it wrote, with respect to that case, that “le règlement fixait des droits au moyen d’une formule comprenant une variable qui devait être déterminée à une date ultérieure”. Obviously, gross revenue will vary from year to year. That does not mean, however, that when the regulations are made the fees to be paid cannot be calculated. On revenue of \$200,000, the fees will be \$2,000. The Corporation also wrote that “la Cour suprême n’a soulevé aucune préoccupation à l’égard de cette formule”. Clearly the Committee would also not have had any such concern.

10. Third, the Corporation writes that “en 2007, la Cour d’appel fédérale, dans l’affaire *Altagas Marketing Inc. c. Canada* [2007 CF 1234], a pris en considération une disposition du *Règlement sur les redevances relatives aux hydrocarbures provenant des terres domaniales* qui fixe («prescribe») des redevances au moyen d’une formule correspondant à un pourcentage des revenus brutes”. That decision was a decision of the Federal Court, not of the Federal Court of Appeal as the Corporation wrote; and is of no relevance for the purpose of interpreting section 19(1) of the *Canada Post Corporation Act*. First, the issue in the case had nothing to do with any challenge to the validity of the formula established by the regulations. In other words, the Inuvialuit of the Northwest Territories had entered into an agreement with Canada entitling them to a royalty of 10 percent of the production of certain oilfields. The royalties provided for in the formulas set out in the *Frontier Lands Petroleum Royalty Regulations* produced only a portion of the royalties owing to the Inuvialuit. Canada attempted to fill the gap by arguing that the Minister could provide for higher royalties than the Regulations allowed, in production licences. The Federal Court rejected that argument. The Corporation wrote, regarding that case, “la cour n’a aucunement contesté l’aspect variable de la formule énoncée dans le règlement”. The reason for that is that no one challenged the formula provided in the Regulations. The Committee itself, when it considered the *Frontier Lands Petroleum Royalty Regulations* (SOR/92-26), had no objection to the formula provided in those regulations. First, it is a formula that is consistent with the Committee’s position on the subject, because it is a formula expressed as a percentage of gross revenue. Second, the enabling provision is very different from the one enacted by Parliament in section 19(1) of the *Canada Post Corporation Act*. In section 74(1)(a) and (b) of the *Canada Petroleum Resources Act*, Parliament delegated the following regulation-making powers to the Governor in Council:

- (a) prescribing royalties payable under this Part and the rates at which such royalties are payable;

- 5 -

(b) prescribing the manner of calculating or determining any royalty prescribed under paragraph (a) and any component thereof or value in relation thereto, including the valuation of petroleum produced and any costs, expenses, allowances, credits and other amounts that may be deducted in calculating or determining the amount of royalty payable and generally providing for any other matter or thing necessary for or incidental to such calculation or determination;

Obviously, since Parliament has expressly delegated the power to make regulations “prescribing royalties payable ... and the rates at which such royalties are payable”, the Corporation could not rely on that decision in support of its interpretation of section 19(1) of the *Canada Post Corporation Act* even if the Federal Court had had to determine the validity of the royalties provided for in the *Frontier Lands Petroleum Royalty Regulations*. Based on an enabling provision such as section 74(1)(b), the Committee would certainly have concluded that the Corporation could have adopted section 3(5) of the *Letter Mail Regulations*, with its existing variable formula. If the Corporation wants to continue using a variable formula to calculate the postage rate, Parliament will have to give it a power comparable to the power it has delegated in section 74(1)(b) of the *Canada Petroleum Resources Act*.

11. When Parliament wishes to delegate a power to make regulations prescribing a formula to be used in a calculation, it does so either expressly (for instance by conferring authority to make regulations prescribing the manner in which an amount or a rate is to be determined), or by conferring a broad authority to make regulations “respecting” the amount or rate in question. Federal statutes contain a great many examples of these types of enabling provisions. It is therefore to be presumed that if Parliament had intended to delegate the power to prescribe a formula such as the one reflected in the Regulations, it would have done so in such terms.

12. In section 19(2) of the *Canada Post Corporation Act*, Parliament provided that prescribed rates of postage “shall be fair and reasonable and consistent so far as possible with providing a revenue, together with any revenue from other sources, sufficient to defray the costs incurred by the Corporation in the conduct of its operations under this Act.” The fixing of a fee increase formula also appears inconsistent with the application of section 19(2). In essence, Canada Post is seeking to provide for increases in the postal rates without having to satisfy itself that the criteria set out in section 19(2) of the Act have been met. Section 19(2) requires that an assessment of the relevant factors be made before prescribing a rate. By providing for automatic increases in the future, the Corporation will not have to satisfy itself that the criteria set out in section 19(2) of the Act have been met; rather this is assumed. Contrary to what the Corporation seems to believe is the Committee’s position, this is not to suggest that a formula providing for automatic rate increases could not result

- 6 -

in a rate that is “fair and reasonable”. The point is that section 19(2) requires that this issue be considered, and a conclusion reached that a proposed increased rate is fair and reasonable before any increase is implemented. This will not be the case where rate increases are automatic.

13. Not only will future fee increases be implemented without the Corporation having to satisfy itself that the increase meets the section 19(2) requirements, but sections 3(4) and (5) also purport to dispense with the need for the approval of the Governor in Council for any increase in postal rates. Thus, the control that Parliament desired to impose on the power of the Corporation to prescribe postal rates is being circumvented. By way of illustration, it is possible to imagine circumstances in which the Governor in Council might consider that the automatic increase provided for in sections 3(4) to (5) is not fair and reasonable in a given instance. Should the Corporation refuse to amend the Regulations, however, the Governor in Council will be powerless. The ability of the Governor in Council to approve or refuse to approve a rate increase, intended by Parliament to be a check on the power delegated to the Corporation by section 19(1)(d) of the *Canada Post Corporation Act*, has effectively been removed. That the Governor in Council may have consented to this, or that the government may bring pressure to bear on the directors of Canada Post, is not at all relevant. As well, although section 22(1) of the Act requires the Corporation to comply with the directives of the Minister in the exercise of its powers and the performance of its duties, there is no mechanism in the Act whereby the Governor in Council can instruct the Minister to issue a directive to the Corporation. Thus, section 22(1) cannot be seen to provide any indirect means for continuing control by the Governor in Council over changes to the postal rate. In addition, and as is discussed in greater detail below, it may be questionable whether the power to issue directives extends to the exercise of regulation-making powers by Canada Post.

14. In its presentation to the Committee, Canada Post asserted that section 89(1) of the *Financial Administration Act*, which permits the Governor in Council to give directives to Crown corporations, enables the Governor in Council to “require making or amending regulations to change rates of postage”. Such a proposition appears questionable. Directives are generally administrative in nature, rather than legislative. In other words, they deal with internal questions, and are intended to govern matters within the entity to which they are directed. This is so whether the directives are issued pursuant to an implicit supervisory authority or a specific statutory provision. As stated in *Administrative Law: A Treatise* (Dussault and Borgeat, volume 1, p.332, second edition): “A legislative foundation ... in itself changes nothing in the nature of directives.” Specifically in connection with section 89(1) of the *Financial Administration Act*, Treasury Board states that “Directive power is the government’s authority to intervene in the management of a Crown corporation”. Regulations, of course, are law, and as such are chiefly directed towards those outside the authority that enacts the regulations. The exercise of a law-making power cannot be characterized as

- 7 -

a matter of administration or corporate management. It would therefore seem to follow that a general power to give directives would not, in the absence of some express indication, extend to the exercise of regulation-making powers.

15. The power to make regulations reflects the conferral of discretion as to the content of the regulations. It is well-established this discretion must be freely exercised by the person on whom it has been conferred, and may not be "fettered". Where the regulation-maker is directed to make a particular regulation, this will clearly not be the case. It follows that any power given to another body to dictate how regulation-making powers are to be exercised must be granted in the clearest of terms. If Parliament had intended that the regulation-making power it granted in section 19 of the Act could effectively be exercised by the Governor in Council, what need would there have been to provide that regulations made pursuant to section 19 are subject to the approval of the Governor in Council?

16. It also bears pointing out that any exercise of the section 89(1) directive power must be for the purposes of the *Financial Administration Act*. That Act establishes the legislative framework for the administration and management of the federal government. It sets out the manner in which government spending may be approved, expenditures can be made, revenues obtained and funds borrowed, and establishes the procedure for the internal control of funds allocated to departments and agencies by Parliament and for the preparation of the Public Accounts that contain the government's annual statement of expenses and revenues. In this context, section 89(1) must be seen to be directed towards the corporate affairs of Crown corporations. There is nothing to suggest that it is intended to extend to the manner in which such corporations exercise law-making functions. While the setting of postal rates may impact on corporate financing, in that the revenue generated goes to defraying the operating costs of Canada Post, the fact that these rates are set by regulation means that create a legal obligation, both on Canada Post to charge the established rate, and on members of the public who wish to use the particular postal service for which a rate is established. This goes beyond a mere matter of internal administration or corporate governance, which are the characteristic domains of directives. Finally, in neither of the two examples of the exercise of this power referred to in the course of the May 1 meeting was Canada Post directed to make law: in the one instance Canada Post was directed to resume delivery of rural roadside mailboxes, while in the other Canada Post was directed to continue to contribute to the Publications Assistance Program. It is understood that there the only two other instances in which the directive power has been resorted to vis à vis Canada Post, in both of which the Corporation was directed to adopt a particular financial year. In fact, a search for all Orders in Council issued to all Crown corporation under section 89(1) fails to identify any directing the exercise of a regulation-making power.

- 8 -

17. The same analysis pertains to the Minister's power under section 22(1) of the *Canada Post Corporation Act*, which states that "In the exercise of its powers and the performance of its duties, the Corporation shall comply with such directives as the Minister may give to it." In addition, there are indications in the *Canada Post Corporation Act* itself that the powers referred to in section 22(1) do not encompass legislative powers. Sections 16 to 18 of the Act appear under the heading "Powers", and read as follows:

16(1) In carrying out its objects and duties under this Act, the Corporation has the capacity, and subject to this Act, the rights, powers and privileges of a natural person.

(2) Without limiting the generality of subsection (1), the Corporation may acquire, hold, lease, sell or dispose of any real or personal property.

17. The Corporation may, in any case or class of cases approved by the Governor in Council, empower any officer of the Corporation to administer oaths and take and receive affidavits, declarations and affirmations for any purpose relating or incidental to the administration or enforcement of this Act or the regulations.

18. The Corporation may designate any employee of the Corporation as a postal inspector with the duty to provide for the security of the officers and employees of the Corporation, the property of the Corporation and anything in the course of post.

The Corporation's regulation-making powers are then set out in section 19 under a separate heading, "Regulations". This being the case, it is open to conclude that the powers referred to in section 22(1) are the powers set out in section 16 to 18 under the heading "Powers", and not the authority to make regulations found in section 19. Moreover, the interpretation advanced by Canada Post raises the possibility that the Minister could direct the Corporation to make a regulation, that the Corporation would obey this directive, but that the Governor in Council could then refuse to approve the resulting regulation. Again, it is difficult to conceive that this is what was intended.

18. In many respects, Canada Post's position appears to be founded on confusion between the legislative scheme reflected in the *Canada Post Corporation Act* and the realities of government administration. For example, it has been stated that "The reality is that if the Government concludes that a postal rate increase of which notice has been given should not proceed, this would lead undoubtedly to involvement from the Minister and/or the Governor in Council." While this may be so as a political matter, it is entirely irrelevant to the question of the scope of the authority granted to Canada Post Corporation to make regulations prescribing postal rates. Also irrelevant are the policy

- 9 -

considerations that led to the adoption of the formula, the fact that the regulation could be amended should those considerations change, the fact that a corporate plan must be submitted each year to the responsible minister and be approved by Treasury Board, and that fact that a public announcement is made in advance of an automatic increase. Nor is it a satisfactory answer to any concerns to note that members of the public can always go to court to challenge a postal rate they feel is not fair and reasonable, as the Act requires.

19. In the course of his appearance before the Committee, Canada Post Corporation's Vice-President, General Counsel and Corporate Secretary observed:

I note that today, unlike in the early 1980s, the issue of postage rates is a less-consuming passion for Canadians. Today, consumers are able to insulate themselves from the immediate and medium-term impact of increases in postage by purchasing permanent stamps. ... There are many more affordable substitutes available today than there were in 1981. For example, fax machines at that time could be used only by the largest businesses. Today, many individuals are able to afford a fax machine at home. Email, SMS messages and other tools mean that the basic letter rate increase is of much less concern.

As the Committee has previously suggested, if the Government considers that the policy that prompted Parliament to subject postal rate changes to the control of Cabinet is no longer valid, the Act should be changed. Specifically, an amendment ought to be proposed to section 19 of the Act to authorize Canada Post Corporation to make a regulation prescribing rates *or* the method of determining those rates. (It was also suggested that in keeping with the view of Canada Post that the current legislation does in fact authorize the Corporation to prescribe a method of determining rates, it should be possible to include such an amendment in the next Miscellaneous Statute Law Amendment Bill as it would merely clarify authority which is claimed to exist already.) In his letter dated May 11, 2007, the Minister advised simply that the Committee's recommendation was being considered. At the May 1 meeting, officials from the Department of Transport reported that it had been decided that no such amendment was required.

20. In enacting the *Canada Post Corporation Act* Parliament intended that each rate increase be adopted by means of a regulation made by the Corporation, approved by the Governor in Council, and registered and published in accordance with the *Statutory Instruments Act* following a determination by both the Corporation and the Governor in Council that the rate increase is fair and reasonable. It is suggested that a mechanism that does away with these elements and, even more significantly, that has the potential of depriving the Governor in Council of her authority to approve or to refuse to approve a rate

- 10 -

increase, must be concluded to be at odds with the intent of Parliament and unlawful. As stated in the Regulatory Impact Analysis Statement that accompanied the amendments to the *Letter Mail Regulations* that put the automatic rate increase mechanism in place, the intent was to enable "increases to be implemented outside the regulatory process". Unfortunately, Parliament has mandated that rates be set through the regulatory process, not outside it.

21. If the Corporation takes that route, this will not be the first case in which a regulation-making authority has set out to obtain the necessary regulation-making power from Parliament to enable it to use a variable formula. The scrutiny of the *Canada Deposit Insurance Corporation Discretionary Interest By-Law* (SOR/91-329, as amended by SOR/92-485) led to an amendment to the *Canada Deposit Insurance Corporation Act*. Section 14(2.4) of the Act provided that the Corporation had to "verser [...] des intérêts au taux prévu par les règlements administratifs"; since that section was amended by Parliament (S.C. 1996, c.6, s. 26(3)), it has provided that the Corporation may "pay ... interest ... at a rate determined in accordance with rules prescribed by the by-laws". In order to leave no doubt as to the validity of its by-laws, the Corporation adopted them again (SOR/96-544) after the Act was amended.

May 14, 2008
PB/JR/mn

Annexe B

NOTE SUR LE DORS/2000-221, RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES ENVOIS POSTE-LETTRE

1. L'article 19(1) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* prévoit que la Société peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, «fixer les tarifs de port» (soulignement ajouté). C'est sur cette habilitation législative que la Société s'est appuyée pour modifier en 2000 le *Règlement sur les envois poste-lettre* afin de prévoir une formule de majoration du tarif de base des lettres qui prend automatiquement effet au 1^{er} janvier de chaque année. Cette formule, qui se trouve à l'article 3(5) du Règlement, inclut un élément décrit comme étant «le facteur de réduction de l'indice des prix à la consommation». Il en résulte une majoration annuelle égale à 66,67 pour cent du taux d'augmentation de l'Indice des prix à la consommation pour le Canada pour la période allant du mois de mai précédant la dernière majoration jusqu'au mois de mai de l'année courante, plus toute majoration tarifaire fractionnelle qui n'a pas été appliquée en raison du fait qu'elle a été arrondie à la baisse au cent le plus proche.

2. Il ne fait évidemment pas de doute qu'une disposition législative comme l'article 19(1) de la Loi permet l'adoption d'un règlement imposant des tarifs sous la forme d'un montant spécifié. La question est de savoir si elle permet aussi l'imposition de droits sous la forme d'une formule permettant de calculer les tarifs à payer. Le Comité mixte estime que s'il est vrai que le mécanisme établi aux paragraphes 3(4) et (5) du Règlement prescrit la façon dont le tarif de base des lettres du régime intérieur doit être fixé, il est faux de dire qu'il «prescrit» le taux, comme l'exige l'alinéa 19(1)d) de la Loi.

3. Il convient de faire une distinction entre deux types de formule. Il y a premièrement les formules dont les éléments de calcul ne varieront pas après l'adoption du Règlement. La formule examinée dans l'affaire *Succession Eurig (Re)* [1998] 2 R.C.S. 565 (*Eurig*), citée à l'appui de sa position par la Société à la réunion du 1^{er} mai 2008, est un exemple de ce type de formule. Le *Règlement de l'Ontario 293/92* en cause dans cette affaire prévoyait, par exemple, que pour la délivrance des lettres d'homologation, les honoraires et frais payables en matière de succession se calculaient ainsi : «à l'égard des premiers 50 000\$ de la valeur de la succession administrée, par mille dollars ou partie de mille dollars : 5,00\$». Et ainsi de suite. Ce type de formule permet de connaître, au moment de l'adoption du Règlement, le montant qui doit être payé. Il suffit de multiplier le montant prévu par le nombre de tranches de mille dollars. Cela ne changera pas tant que le Règlement ne sera pas modifié par le détenteur du pouvoir réglementaire. Avec ce type de formule, le représentant de la Société aurait été en mesure, à la réunion du 1^{er} mai 2008, de répondre affirmativement à la question du Comité sur le montant du tarif à payer en 2010. Ce qu'il a admis ne pouvoir faire avec la formule prévue à l'article 3(5) du *Règlement sur les envois poste-lettre*.

- 2 -

4. Dans le cadre de l'examen du *Règlement modifiant le Règlement sur les envois poste-lettre*, le Comité a d'ailleurs déjà pris position sur cette question. Lors de sa réunion du 25 mars 2004, il a précisé qu'il lui paraissait valide de «fixer» des tarifs en ayant recours à une formule dont tous les éléments sont connus au moment de l'adoption du règlement et ne varieront pas par la suite.

5. Il y a deuxièmement les formules dont l'un des éléments, comme c'est le cas pour la formule prévue à l'article 3(5) du *Règlement sur les envois poste-lettre*, est par essence variable, et variera automatiquement après l'adoption du Règlement (formule variable). La Société, à la réunion du 1^{er} mai 2008, est venue expliquer pourquoi elle pense que le pouvoir de fixer le tarif de port que le Parlement lui a délégué à l'article 19(1) de la Loi permet de prendre un règlement dont la formule de calcul inclut un élément variable. La Société s'appuie, pour démontrer la justesse de sa position, sur trois affaires entendues par les tribunaux. Avant d'analyser ces trois affaires en détail, il faut tout d'abord préciser qu'aucune des formules dont il est question dans ces affaires n'est une formule variable comme celle que l'on trouve à l'article 3(5) du Règlement. En fait, toutes les formules en cause dans les trois affaires citées par la Société sont toutes des formules que le Comité aurait acceptées.

6. La Société invoque en premier lieu l'affaire *Eurig*. La *Loi sur l'administration de la justice* de l'Ontario déléguait le pouvoir d'exiger le paiement d'honoraires, indemnités et frais divers, et de «prescrire le montant» de ceux-ci. La formule adoptée, soit un montant 5\$ par tranche de 1 000\$ sur les premiers 50 000\$ de la valeur de la succession, et de 15\$ par tranche de 1 000\$ au-delà de 50 000\$, a été décrite comme imposant des frais *ad valorem*. En première instance ((1994) 20 O.R. (3d) 385, Cour de l'Ontario (Division générale)), la contestation des frais reposait sur trois moyens. Premièrement, les frais sont une taxe illégale. Le juge ayant conclu que ce n'était pas le cas, il a examiné le deuxième moyen, soit que la Loi ontarienne ne permettait pas l'adoption de frais *ad valorem*, mais seulement d'un montant précis. Le juge en est venu que le mot «prescrire» permettait l'adoption d'une formule comme celle qui était contestée. Tout au long de la partie de son jugement sur cet aspect de l'affaire, il prend grand soin de faire la distinction entre les divers libellés de dispositions habilitantes discutées dans les décisions judiciaires qu'il passe en revue. Il voit notamment une grande différence entre le pouvoir de «prescrire» un montant, et le pouvoir de «fixer» un montant. Il écrit : «in the present case, no such words «to fix» are used and the language is quite different». Ce passage de la décision n'est pas relevé par la Société. Pourtant, il est crucial pour permettre d'évaluer la valeur de cette opinion à titre de précédent pour l'interprétation de la disposition habilitante sur laquelle s'appuie la Société. Cette disposition, soit l'article 19(1) de *Loi sur la Société canadienne des postes*, prévoit, en français, que la Société peut «fixer» les tarifs de port. Bien que la version anglaise de l'article 19(1) utilise le mot «prescribing», il faut tenir compte du fait que les deux versions ont égale valeur. On ne peut donc faire abstraction de la version française pour déterminer la portée du pouvoir réglementaire délégué par le

- 3 -

Parlement dans cet article de la Loi. Conséquemment, si le juge qui a entendu l'affaire *Eurig* en première instance avait eu à décider de l'interprétation à donner à l'article 19(1), il aurait, à cause de l'utilisation du mot «fixer», eu une toute autre opinion de l'étendue de cette habilitation législative. Il aurait même vraisemblablement adopté une position plus restrictive que le Comité. Alors que ce dernier accepte que l'on puisse fixer, en vertu de l'article 19(1) de la Loi, un montant en ayant recours à une formule comme celle qui était contestée dans l'affaire *Eurig*, le juge de première instance, en présence d'un libellé utilisant le mot «fixer», aurait vraisemblablement refuser de reconnaître la validité d'une telle formule. Finalement, le troisième moyen était que la formule retenue contrevenait à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le juge l'a écarté. Il n'est pas utile de s'y attarder dans le cadre de cette note.

7. À la Cour d'appel, les appelants ont de nouveau soutenu que ces frais étaient une taxe illégale et que la Loi ontarienne ne permettait pas l'adoption de frais *ad valorem*. Examinant en premier lieu ce dernier point, la Cour d'appel conclut que la Loi ontarienne autorise l'adoption de frais selon la formule prévue dans le règlement. Toutefois, contrairement à ce qui s'était passé en première instance, tout le raisonnement de la Cour sur ce point repose sur l'histoire législative de l'imposition de ces frais. Autrement dit, cette conclusion ne vaut que pour l'interprétation de cette habilitation législative ontarienne et ne peut servir de précédent dans un autre contexte législatif.

8. À la Cour suprême du Canada, l'affaire s'est décidée sur la question de savoir si ces frais étaient une taxe illégale, ce que la Cour a conclu qu'ils étaient. Dans un commentaire incident, le juge Major note qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si la Loi ontarienne autorise l'adoption de frais *ad valorem* selon la formule prévue dans le règlement contesté. Il écrit simplement que «de libellé de la Loi ne semble pas restreindre le type de frais qui peuvent être exigés». Le juge Binnie, pour sa part, explique qu'on ne peut déduire du «contexte historique que la législature de l'Ontario entendait [...] maintenir le pouvoir du lieutenant gouverneur en conseil d'établir des frais d'homologation *ad valorem*». À son avis, le «la difficulté que pose le recours à l'histoire législative dans le cas présent est que le contexte a changé». Suit une explication de ce qui a changé et sa conclusion que cette histoire ne permet pas d'élargir la portée de la Loi ontarienne à «d'autres types de «frais» que ceux que justifie par ailleurs le texte de cette disposition». Bref, si tant est que la Cour d'appel de l'Ontario a trouvé dans l'histoire législative matière à interpréter largement le libellé de la Loi ontarienne, il est clair que le juge Binnie ne partage pas ce point de vue.

9. La deuxième affaire à laquelle renvoie la Société est *Procureur général du Canada c. Compagnie de publication La Presse* [1967] R.C.S. 60. En vertu d'un pouvoir réglementaire de «prescrire le tarif des droits à payer», le gouverneur en conseil avait imposé des droits calculés en pourcentage des recettes brutes des exploitants de stations de radiodiffusion. Par exemple, le règlement prévoyait que «si les recettes brutes sont de \$200,000 ou moins, la taxe est de 1 p. 100 des

- 4 -

recettes brutes». La contestation ne portait pas sur la question de savoir si le gouverneur en conseil avait prescrit le tarif des droits à payer en adoptant cette formule. La Compagnie de publication La Presse invoquait trois moyens qui n'ont rien à voir avec cette question. Elle soutenait que le règlement imposait une taxe alors que la Loi autorisait l'imposition des droits, qu'il était discriminatoire et, finalement, rétroactif. Bref, l'aspect auquel s'intéresse le Comité n'a pas été soulevé. Cette affaire n'est tout simplement pas pertinente. Dans la déclaration déposée par la Société le 8 mai 2008, elle écrit, à propos de cette affaire, que «le règlement fixait des droits au moyen d'une formule comprenant une variable qui devait être déterminée à une date ultérieure». Évidemment, les recettes brutes varieront d'une année à l'autre. Mais cela n'empêche pas, au moment de l'adoption du règlement, de faire le calcul des droits à payer. Pour des recettes de 200 000\$, les droits sont de 2000\$. La Société écrit aussi que «la Cour suprême n'a soulevé aucune préoccupation à l'égard de cette formule». Il est clair que le Comité n'en aurait pas soulevé non plus.

10. Troisièmement, la Société écrit qu'«en 2007, la Cour d'appel fédérale, dans l'affaire *Altugas Marketing Inc. c. Canada* [2007 CF 1234], a pris en considération une disposition du *Règlement sur les redevances relatives aux hydrocarbures provenant des terres domaniales* qui fixe («prescribe») des redevances au moyen d'une formule correspondant à un pourcentage des revenus brutes». Cette décision, qui a été rendue, contrairement à ce qu'écrit la Société, par la Cour fédérale et non la Cour d'appel fédérale, n'est aucunement pertinente aux fins de l'interprétation de l'article 19(1) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*. Tout d'abord, l'objet du litige n'avait rien à voir avec une contestation de la validité de la formule établie par règlement. En bref, les Innuvaluit des Territoires du Nord-Ouest avaient conclu une entente avec le Canada leur donnant droit à une redevance de 10 % de la production de certaines terres pétrolifères. Or, les redevances prévues dans les formules énoncées dans le *Règlement sur les redevances relatives aux hydrocarbures provenant des terres domaniales* ne donnaient qu'une partie des redevances dues aux Innuvaluit. Le Canada a tenté de combler l'écart en soutenant que le ministre pouvait déroger aux *Règlement* en fixant par voie de licence de production des redevances plus élevées. La Cour fédérale a rejeté ce moyen. Sur cette affaire, la Société écrit : «la cour n'a aucunement contesté l'aspect variable de la formule énoncée dans le règlement». Et pour cause : personne n'a contesté la formule prévue dans le *Règlement*. Le Comité lui-même, lorsqu'il a examiné le *Règlement sur les redevances relatives aux hydrocarbures provenant des terres domaniales* (DORS/92-26), n'a pas soulevé d'opposition à la formule qui y est prévue. D'une part, c'est une formule conforme à la position du Comité sur le sujet puisqu'il s'agit d'une formule exprimée en pourcentage des revenus bruts. D'autre part, la disposition habilitante est très différente de celle que le Parlement a énoncée à l'article 19(1) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*. En effet, le Parlement, aux articles 74(1)a) et b) de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures*, a délégué au gouverneur en conseil les pouvoirs réglementaires suivants :

- 5 -

- a) fixer les montants et les taux des redevances;
- b) fixer le mode de calcul ou d'établissement des redevances et de tous éléments connexes dont la valeur des hydrocarbures produits et tous montants à déduire pour le calcul ou l'établissement des redevances et prévoir toute autre mesure liée au calcul ou à l'établissement des redevances;

Évidemment, puisque le Parlement a expressément délégué le pouvoir de «fixer le mode de calcul ou d'établissement des redevances», la Société ne pourrait, même si la Cour fédérale avait eu à décider de la validité des redevances prévues par le *Règlement sur les redevances relatives aux hydrocarbures provenant des terres domaniales*, invoquer cette décision à l'appui de l'interprétation qu'elle fait de l'article 19(1) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*. Sur le fondement d'une disposition habilitante comme l'article 74(1)b), le Comité aurait, bien sûr, conclu que la Société pouvait adopter l'article 3(5) du *Règlement sur les envois poste-lettre* avec son actuelle formule variable. Si la Société veut continuer d'avoir recours à une formule variable pour calculer le tarif de port, elle doit obtenir du Parlement un pouvoir comparable à celui que le Parlement a délégué à l'article 74(1)b) de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures*.

11. Lorsque le Parlement souhaite déléguer un pouvoir de faire un règlement fixant une formule à utiliser pour un calcul, il le fait soit expressément (par exemple en conférant le pouvoir de faire un règlement prescrivant la manière dont un montant ou un tarif doit être déterminé), soit en conférant un pouvoir large de faire des règlements « concernant » le montant ou le tarif en question. Les lois fédérales regorgent d'exemples de ce genre de dispositions habilitantes. Il doit donc être supposé que, si le Parlement avait eu l'intention de déléguer le pouvoir de fixer une formule comme celle dont il est question dans le Règlement, il l'aurait fait en ces termes.

12. Le paragraphe 19(2) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* établit que les tarifs de port « doivent être justes et réalistes et permettre d'assurer, dans la mesure du possible, des recettes qui, jointes à celles d'autres sources, suffisent à équilibrer les dépenses engagées par la Société pour l'exécution de sa mission ». L'établissement d'une formule d'augmentation des tarifs semble également incompatible avec l'application du paragraphe 19(2). Essentiellement, Poste Canada souhaite imposer des hausses des tarifs postaux sans avoir à s'assurer qu'il est donné satisfaction aux critères énoncés au paragraphe 19(2) de la Loi. Le paragraphe 19(2) de la Loi nécessite que les facteurs pertinents soient évalués avant l'établissement d'un tarif. En instaurant des augmentations automatiques à venir, la Société n'aura pas besoin de s'assurer qu'il est donné satisfaction aux critères établis au paragraphe 19(2) de la Loi; c'est du moins ce qui est supposé. Contrairement à ce que la Société semble considérer comme la position du Comité, il ne s'agit pas de suggérer qu'une formule prévoyant des

- 6 -

augmentations automatiques des tarifs ne pourrait pas produire un tarif qui soit « juste et réaliste ». Le fait est que le paragraphe 19(2) exige que cette question soit examinée et que l'on conclue que le tarif augmenté proposé est juste et réaliste avant qu'une hausse ne soit effectuée. Ce ne sera pas le cas lorsque les augmentations de tarifs seront automatiques.

13. Non seulement les futures hausses de tarifs seront-elles mises en œuvre sans que la Société n'ait à s'assurer que les hausses répondent aux exigences du paragraphe 19(2), mais en plus les paragraphes 3(4) et (5) du Règlement sont censés dispenser la Société de la nécessité d'obtenir l'approbation du gouverneur en conseil pour toute majoration des tarifs postaux, de sorte que le contrôle que le Parlement souhaitait imposer au pouvoir de la Société de fixer des tarifs postaux est contourné. À titre d'exemple, on peut imaginer des circonstances où le gouverneur en conseil considérerait que l'augmentation automatique prévue aux paragraphes 3(4) et (5) du Règlement n'est pas juste et réaliste dans une situation donnée. Cependant, si la Société refuse de modifier le Règlement, le gouverneur en conseil aura les mains liées. Ainsi, le gouverneur en conseil serait effectivement privé de la capacité d'approuver ou d'interdire une augmentation de tarif, pouvoir que le Parlement avait instauré comme un frein au pouvoir délégué à la Société en vertu de l'alinéa 19(1)d) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*. Il importe peu de savoir si le gouverneur en conseil y a consenti ou que le gouvernement peut exercer des pressions sur les directeurs de la Société. Également, le paragraphe 22(1) de la Loi prévoit que la Société est tenue de se conformer aux instructions du ministre dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions, mais la Loi ne comporte pas un mécanisme permettant au gouverneur en conseil d'ordonner au ministre de donner une instruction à la Société. Par conséquent, on ne peut considérer que le paragraphe 22(1) offre un moyen détourné de maintenir le contrôle du gouverneur en conseil sur les modifications aux tarifs postaux. De plus, comme on le voit plus en détail ci-dessous, on peut douter que le pouvoir de donner des instructions s'étende à l'exercice du pouvoir de faire des règlements par la Société.

14. Dans sa présentation au Comité, la Société a affirmé que le paragraphe 89(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui permet au gouverneur en conseil de donner des instructions aux sociétés d'État, ce qui peut comprendre « l'adoption ou la modification d'un règlement ayant pour but de modifier les tarifs de port ». Une telle affirmation semble sujette à caution. Les instructions sont habituellement de nature administrative et non pas législative. Autrement dit, elles se rapportent à des questions internes et sont destinées à régir les affaires à l'intérieur de l'entité à qui elles sont adressées. Il en va ainsi que les instructions soient adressées en vertu de l'autorité implicite d'une position de supériorité ou en vertu d'une disposition légale. Comme on peut le lire dans *Traité de droit administratif* (Dussault et Borgeat, volume 1, p. XXX, deuxième édition): « un fondement législatif ... ne change pas en soi la nature des instructions » [TRADUCTION]. Plus précisément, en ce qui concerne le paragraphe 89(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor

- 7 -

précise : « Le pouvoir de donner des instructions est le pouvoir du gouvernement d'intervenir dans la gestion d'une société d'État ». Or les règlements ont force de loi et sont à ce titre destinés principalement aux entités qui échappent au pouvoir direct des instances qui font le règlement. L'exercice du pouvoir législatif ne peut être associé à une question d'administration ou de gestion centrale. Il semble donc découler que le pouvoir général de donner des instructions ne s'étend pas à l'exercice du pouvoir de faire des règlements, en l'absence d'indication expresse à cet effet.

15. Le pouvoir de faire des règlements traduit l'octroi d'un pouvoir discrétionnaire quant au contenu des règlements. Il est entendu que la discrétion doit être exercée librement par la personne qui en est titulaire et qu'elle ne doit pas être entravée. Lorsque l'organisme de réglementation reçoit instruction de faire un règlement donné, cela n'est clairement pas le cas. Il en découle que tout pouvoir accordé à un autre organisme de dicter la manière dont un pouvoir de réglementation doit être exercé doit être accordé dans les termes les plus clairs. Si le Parlement avait souhaité que le pouvoir de réglementation qu'il a accordé à l'article 19 de la Loi puisse effectivement être exercé par le gouverneur en conseil, en quoi aurait-il été nécessaire de prévoir que le règlement fait en vertu de l'article 19 soit assujéti à l'approbation du gouverneur en conseil?

16. Il convient également de souligner que l'exercice du pouvoir d'instruction conféré par le paragraphe 89(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* doit être utilisé aux fins de cette même loi. Cette loi établit le cadre législatif pour l'administration et la gestion du gouvernement fédéral, Elle établit la manière dont les dépenses du gouvernement doivent être approuvées, dont les dépenses peuvent être effectuées, dont les recettes doivent être obtenues et les fonds empruntés et elle fixe la procédure de contrôle interne des fonds attribués aux ministères et organismes par le Parlement ainsi que la façon dont doivent être préparés les comptes publics, qui contiennent l'état annuel des dépenses et recettes gouvernementales. Dans ce contexte, il faut considérer que le paragraphe 89(1) s'adresse aux affaires centrales des sociétés d'État. Rien n'incite à croire que sa portée s'étend à la manière dont ces sociétés exercent leurs fonctions législatives. L'établissement des tarifs postaux peut avoir une incidence sur les finances de la Société, en ce sens que les revenus générés servent à payer les dépenses d'exploitation de la Société, mais le fait que les tarifs soient fixés par voie de règlement crée une obligation légale, pour la Société canadienne des postes, qui doit imposer lesdits tarifs, et pour les citoyens canadiens, qui souhaitent utiliser le service postal auquel s'applique un tarif donné. Cela va plus loin que le simple aspect de l'administration interne ou de la gouvernance, qui sont les domaines caractéristiques des instructions. Finalement, dans ni l'un ni l'autre des exemples de l'exercice de ce pouvoir dont il a été fait mention au cours de la réunion du 1^{er} mai, la Société n'a-t-elle reçu instruction d'édicter une mesure législative; dans un cas, la Société a reçu instruction de reprendre la livraison rurale aux boîtes postales, dans l'autre, elle

- 8 -

a été priée de continuer à contribuer au Programme d'aide aux publications. Il doit être compris que, dans les deux seuls autres cas où on a eu recours au pouvoir de donner des instructions à l'endroit de la Société canadienne des postes, il lui a été imposé d'adopter un exercice financier donné. En fait, après une recherche parmi toutes les ordonnances adressées à des sociétés d'État en vertu du paragraphe 89(1), on n'en trouve aucune qui vise à ordonner l'exercice d'un pouvoir de réglementation.

17. La même analyse vaut au sujet du pouvoir conféré au ministre en vertu du paragraphe 22(1) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, qui se lit comme suit : « Dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions, la Société est tenue de se conformer aux instructions du ministre. » De plus, la *Loi sur la Société canadienne des postes* comporte des indications selon lesquelles les pouvoirs évoqués au paragraphe 22(1) ne comprennent pas les pouvoirs législatifs. Les articles 16 à 18 de la Loi appartiennent à la section Pouvoirs et se lisent comme suit :

16. (1) Dans l'exécution de sa mission et l'exercice de ses fonctions, la Société a, sous réserve des autres dispositions de la présente loi, la capacité d'une personne physique.

(2) Sans que soit limitée la portée générale du paragraphe (1), la Société peut acquérir, détenir, prendre à bail, vendre ou aliéner tous biens meubles ou immeubles.

17. Dans les cas approuvés par le gouverneur en conseil, la Société peut habiliter ses dirigeants à faire prêter les serments et recevoir les déclarations sous serment, solennelles ou autres, utiles à l'application de la présente loi ou de ses règlements.

18. La Société peut désigner parmi ses employés des inspecteurs postaux chargés de veiller à la sécurité de ses dirigeants et employés, de ses biens et des choses qui sont en cours de transmission postale. »

Les pouvoirs de réglementation de la Société sont énoncés à l'article 19 sous une rubrique différente : Règlements. Cela étant, il est permis de conclure que les pouvoirs évoqués au paragraphe 22(1) sont ceux qui sont établis aux articles 16 à 18 sous la rubrique Pouvoirs et ne constituent pas le pouvoir de prendre des règlements établi à l'article 19. De plus, l'interprétation avancée par la Société canadienne des postes soulève la possibilité que le ministre puisse donner instruction à la Société de faire un règlement, que la Société obéirait à cette instruction mais que le gouverneur en conseil pourrait par la suite refuser d'approuver le règlement en question. Là encore, il est difficile de concevoir que c'était l'intention de la loi.

- 9 -

18. À bien des égards, la position de la Société canadienne des postes semble fondée sur la confusion entre le plan législatif évoqué dans la *Loi sur la Société canadienne des postes* et les réalités de l'administration gouvernementale. Par exemple, il a été dit ceci : « Le fait est que, si le gouvernement conclut qu'une hausse des tarifs postaux à l'égard de laquelle aucun avis n'a été donné ne devrait pas être effectuée, il attire à coup sûr l'intervention du ministre ou du gouverneur en conseil » [TRADUCTION] Il peut en être ainsi du point de vue politique, mais cela est tout à fait sans rapport avec la question de la portée du pouvoir conféré à la Société canadienne des postes de faire des règlements fixant les tarifs postaux. Également, les considérations stratégiques qui ont conduit à l'adoption de la formule, le fait que le règlement pourrait être modifié si ces considérations changeaient, le fait qu'un plan central doit être présenté chaque année au ministre responsable et être approuvé par le Conseil du Trésor et le fait qu'une annonce publique d'une hausse automatique est faite d'avance sont autant de facteurs non pertinents. Il n'est pas non plus satisfaisant de répondre que les citoyens peuvent toujours s'adresser aux tribunaux s'ils trouvent que les tarifs postaux ne sont pas justes et réalistes, comme le prévoit la Loi.

19. Lors de sa comparution devant le Comité, le vice-président, chef du contentieux et secrétaire général de la Société canadienne des postes a observé :

« Je remarque qu'aujourd'hui la question des tarifs postaux suscite moins les passions des Canadiens qu'au début des années 1980. Aujourd'hui, les consommateurs peuvent se prémunir à court et à moyen terme contre les hausses de tarifs en achetant des timbres permanents. ... De plus, il existe bien plus d'autres moyens économiques qu'en 1981 de transmettre des documents (par exemple, à cette époque, les télécopieurs étaient hors de prix sauf pour les grandes entreprises). Aujourd'hui, beaucoup de particuliers ont un télécopieur à la maison. Également, l'existence du courrier électronique, des messages SMS et d'autres outils fait en sorte que les hausses de tarifs sont beaucoup moins sujettes à débat. » [TRADUCTION]

Comme le Comité l'avait précédemment suggéré, si le gouvernement estime que la politique qui a incité le Parlement à assujettir les modifications des tarifs postaux au contrôle du Cabinet n'est plus valable, la Loi devrait être modifiée. Plus précisément, il faudrait proposer une modification de l'article 19 de la Loi afin d'autoriser la Société canadienne des postes à faire un règlement fixant des tarifs ou la méthode d'établissement de ces tarifs. (Il a également été proposé que, conformément à l'opinion de Postes Canada voulant que la loi en vigueur autorise effectivement la Société à établir une méthode pour fixer les tarifs, il devrait être possible d'intégrer une telle modification au prochain projet de loi corrective car elle permettrait simplement de clarifier le pouvoir qui est réputé exister déjà. Dans sa lettre datée du 11 mai 2007, le ministre dit simplement que

- 10 -

la recommandation du Comité est à l'étude. Lors de la réunion du 1^{er} mai, des cadres du ministère des Transports ont dit qu'il a été décidé qu'une telle modification n'était pas nécessaire.

20. En adoptant la *Loi sur la Société canadienne des postes*, le Parlement voulait faire en sorte que chaque hausse de tarif puisse être adoptée par voie de règlement fait par la Société, approuvé par le gouverneur en conseil et enregistré et publié conformément à la *Loi sur les textes réglementaires* après que la Société et le gouverneur en conseil ont établi que l'augmentation des tarifs est juste et réaliste. On avance qu'un mécanisme qui se passerait de ces éléments et, plus important encore, qui a la capacité de priver le gouverneur en conseil de son pouvoir d'approuver ou d'interdire une augmentation de tarifs irait à l'encontre de la volonté du Parlement et serait par conséquent illégal. Comme il est indiqué dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagnait les modifications au *Règlement sur les envois poste-lettres* qui a mis en place le mécanisme d'augmentation automatique des tarifs, l'intention était de permettre « d'appliquer dans les années à venir des augmentations acceptables, le cas échéant, sans recourir au processus de réglementation ». Malheureusement, le Parlement a exigé que les tarifs soient établis dans le cadre du processus de réglementation et non pas hors de celui-ci.

21. Si la Société s'engage dans cette voie, ce ne serait pas le premier dossier dans lequel l'autorité réglementante entreprendrait d'obtenir du Parlement le pouvoir réglementaire nécessaire pour avoir recours à une formule variable. L'examen du *Règlement administratif de la Société d'assurance-dépôts du Canada concernant le versement discrétionnaire d'intérêts* (DORS/91-329, modifié par le DORS/92-485) s'est conclu par une modification de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. L'article 14(2.4) de la Loi énonçait que la Société devait « verser [...] des intérêts au taux prévu par les règlements administratifs »; depuis sa modification par le Parlement (L.C. 1996, c.6, a. 26(3)), cette disposition législative énonce que la Société doit « verser [...] des intérêts au taux fixé conformément à des règles prévues par les règlements administratifs ». Et la Société, afin de mettre la validité de son Règlement à l'abri de tout doute, l'a adopté de nouveau (DORS/96-544) après la modification de la Loi.

Appendix C

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
PAUL DEWAR, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONs/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TÉL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ

April 5, 2007

Ms. Janice Charette
Deputy Minister
Department of Human Resources and
Social Development
Place du Portage Phase IV
140 Promenade du Portage, 13th Floor
GATINEAU, Quebec
K1A 0J9

Dear Ms. Charette:

Our File: SOR/2003-109, Regulations Amending the Employment Insurance
Regulations

I have reviewed the referenced instrument prior to placing it before the
Joint Committee, and would bring to your attention the following points:

1. Sections 89(9) to (10.1)

Where the Minister of Citizenship and Immigration has directed the
Commission, under section 90 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, to
issue a Social Insurance Number Card and that person applies for registration
with the Commission, sections 89(9) and (10) require that the application be
accompanied by the supporting grounds. Pursuant to section 89(10.1), the
Commission shall issue a card to each person described in sections 89(9) or
(10) who meets the requirements set out in section 89. In the case where the
Commission has been directed by the Minister to issue a card, I wonder why
grounds are required, as the Commission must in any case issue the card.
Further, every person who is employed in insurable employment is required to
apply for registration, pursuant to section 138 of the *Employment Insurance Act*.
Does section 138 not form the grounds in respect of every application?

- 2 -

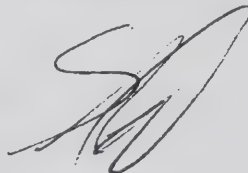
In addition, sections 89(9) to (10.1) imply that the Commission shall not issue a card to a person who does not supply grounds as required by sections 89(9) or (10) or does not meet any other requirements set out in section 89. I would appreciate your indicating the source of the authority for the Commission to refuse to issue a card where the Minister of Citizenship and Immigration has directed that it shall be issued.

2. Sections 89(10.1), (10.6), (10.8), (11) and (13)

These provisions set out positive duties that the Commission "shall" perform. Pursuant to section 136 of the *Employment Insurance Act*, every person who contravenes the Regulations is guilty of an offence. The failure of the Commission to carry out a duty imposed by these provisions would therefore seem to attract criminal liability. When drafting positive duties in subordinate legislation, care must be taken to avoid unintended consequences. It would appear the Regulations are in need of review in this regard.

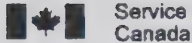
I look forward to receiving your comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,



Shawn Abel
Counsel

/mn



Mr. Shawn Abel
Counsel
Standing Joint Committee for
the Scrutiny of the Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

JAN 21 2008

RECEIVED / REÇU

JAN 25 2008

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Abel:

Thank you for your letters of August 21, 2007, and January 8, 2008, addressed to Ms. Janice Charette, Deputy Minister of Human Resources and Social Development, regarding the 2003 amendments to the Employment Insurance (EI) Regulations (your file: SOR/2003-109). I apologize for the delay in replying.

As you point out, section 90 of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) enables the Minister of Citizenship and Immigration to direct the Canada Employment Insurance Commission (CEIC) to issue Social Insurance Number (SIN) Cards to persons other than Canadian citizens and permanent residents. In our view, by employing the expression "Social Insurance Number Card" and directing the CEIC to issue such a card, section 90 contemplates the issuance of those cards in accordance with the *Employment Insurance Act and Regulations*; there is no conflict between the application of section 90 of the IRPA and the EI legislation. Therefore, section 90 of the IRPA, while requiring the issuance of a SIN Card for a particular group of individuals, does not prevent the application of other criteria under section 89 of the EI Regulations.

As you know, the CEIC is expected to exercise due diligence in issuing SINs to all classes of applicants, and requesting supporting grounds for SIN applications is consistent with that expectation. While the common practice is to accept reference of the application under section 90 of the IRPA as being sufficient supporting grounds, in cases where there is a concern, officials may ask for additional information, be it regarding supporting grounds or other information necessary to consider the application. For example, we feel that it is reasonable to question seemingly frivolous applications, or applications with possible fraudulent intent, and while in practice it is rare to seek additional supporting grounds beyond that of being referred to under section 90 of the IRPA, the explicit reference to this authority in sections 89(9) and 89(10) makes it available in such cases. These provisions were validly enacted in accordance with their enabling legislation, subsection 139(4) of the *Employment Insurance Act*.

.../2

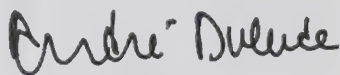
- 2 -

You also suggest that section 138 of the *Employment Insurance Act* forms the grounds in respect of every application. While I will not attempt to provide an exhaustive list, we feel that there are other strong rationales for obtaining a SIN; two such examples would be parents seeking a SIN for their newborn to take advantage of the Canada Education Savings Grant program, and section 237 of the *Income Tax Act*, which requires a SIN for filing a tax return, regardless of insurable employment.

With respect to your second issue regarding the duties that the CEIC shall perform with regard to sections 89(10.1), (10.6), (10.8), (11) and (13), we thank you for raising this point. We understand the seriousness of our duties under the *Employment Insurance Act*, and we will take measures to ensure that our obligations are appropriately fulfilled while taking into consideration both the legislative and policy imperatives.

I would like to thank you for bringing these issues to my attention. Commentary and insight from the Standing Joint Committee for the Scrutiny of the Regulations are always appreciated, and assist us in our efforts to ensure the clarity of EI regulations and legislation.

Yours sincerely,


for Hélène Gosselin

Annexe C

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 5 avril 2007

Madame Janice Charette
Sous-ministre
Ressources humaines et Développement social Canada
Place du Portage, Phase IV
140, Promenade du Portage, 13^e étage
Gatineau (Québec)

Madame,

N/Réf.: DORS/2003-109, Règlement modifiant le Règlement sur l'assurance -
emploi

J'ai examiné le texte réglementaire susmentionné avant de le soumettre au Comité mixte, et j'aimerais attirer votre attention sur les points suivants.

1. Paragraphes 89(9) à (10.1)

Lorsque le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration enjoint à la Commission, en vertu de l'article 90 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, de délivrer des cartes d'assurance sociale à numéro et qu'une personne demande d'être enregistrée auprès de la Commission, les paragraphes 89(9) et (10) exigent que des éléments justifiant cette demande soient fournis. En vertu du paragraphe 89(10.1), la Commission délivre une carte à toute personne visée aux paragraphes 89(9) ou (10) qui répond aux exigences énoncées à l'article 89. Lorsque la Commission est enjointe par le Ministre à délivrer une carte, je me demande pourquoi des justificatifs sont exigés, étant donné que la Commission doit de toute manière délivrer la carte. De plus, toute personne qui occupe un emploi assurable doit faire une demande d'enregistrement, conformément à l'article 138 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Cet article ne sert-il pas de fondement à chaque demande?

En outre, les paragraphes 89(9) à (10.1) sous-entendent que le Commission ne délivre pas de carte à une personne qui ne fournit pas d'éléments justifiant sa demande comme l'exigent les paragraphes 89(9) ou (10) ou qui ne répond pas aux autres exigences prévues à l'article 89. J'aimerais que vous m'indiquiez sur quelles bases la Commission peut se fonder pour refuser de délivrer une carte quand le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a demandé qu'une carte soit délivrée.

- 2 -

2. Paragraphe 89(10.1), (10.6), (10.8), (11) et (13)

Ces dispositions énoncent des obligations de la Commission. En vertu de l'article 136 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, quiconque contrevient au Règlement commet une infraction. Par conséquent, en ne s'acquittant pas d'une obligation prévue par ces dispositions, la Commission encourrait donc une responsabilité criminelle. Quand des obligations sont imposées dans des mesures législatives subordonnées, il faut prendre garde d'éviter les conséquences imprévues. Par conséquent, il semblerait nécessaire de revoir le Règlement à cet égard.

Dans l'attente de vos commentaires sur ces points, je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Shawn Abel
Conseiller juridique

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 21 janvier 2008

Monsieur Shawn Abel
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Les lettres que vous aviez adressées le 21 août 2007 et le 8 janvier 2008 à M^{me} Janice Charette, sous-ministre des Ressources humaines et du Développement social, au sujet des modifications apportées en 2003 au *Règlement sur l'assurance-emploi* (votre référence : DORS/2003-109) m'ont été transmises pour que j'y réponde. Veuillez m'excuser pour cette réponse tardive.

Comme vous le signalez, l'article 90 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* autorise le Ministre à enjoindre à la Commission de l'assurance-emploi du Canada de délivrer des cartes d'assurance sociale à numéro à des personnes qui ne sont ni citoyens canadiens ni résidents permanents. À notre avis, en employant l'expression « cartes d'assurance sociale à numéro » et en enjoignant à la Commission de l'assurance-emploi de délivrer ces cartes, l'article 90 envisage la délivrance de ces cartes conformément au *Règlement* et à la *Loi sur l'assurance-emploi*. Il n'y a pas de conflit entre l'application de l'article 90 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et les lois sur l'assurance-emploi. Par conséquent, l'article 90 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, tout en demandant qu'une carte d'assurance sociale à numéro soit délivrée à un groupe précis d'individus, n'empêche pas l'application des autres critères prévus par l'article 89 du *Règlement sur l'assurance-emploi*.

Comme vous le savez, on s'attend à ce que la Commission de l'assurance-emploi du Canada fasse preuve de diligence dans la délivrance des cartes d'assurance sociale à toutes les catégories de demandeurs, et le fait de demander des éléments justifiant la demande est conforme à ces attentes. Même s'il est pratique courante d'accepter que l'on invoque, comme justificatif, l'article 90 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, lorsqu'il y a des inquiétudes, les fonctionnaires peuvent demander des renseignements supplémentaires, justificatifs ou autres renseignements, aux fins de l'examen de la demande. Par exemple, nous

- 2 -

trouvons raisonnable de remettre en question les demandes qui ont l'air frivoles ou les demandes où il pourrait y avoir intention de frauder et même si, en pratique, il est rare que des justificatifs supplémentaires soient demandés outre ceux prévus à l'article 90 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, le renvoi explicite à ce pouvoir, aux paragraphes 89(9) et 89(10), montre qu'il existe dans ces cas. Ces dispositions ont été adoptées et mises en vigueur conformément au fondement législatif habilitant, soit le paragraphe 139(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Vous dites également que l'article 138 de la *Loi sur l'assurance-emploi* constitue la base de toutes les demandes. Je ne tenterai pas de fournir ici une liste complète, mais nous estimons qu'il y a d'autres bonnes raisons de vouloir obtenir une carte d'assurance sociale à numéro. Je vous en nommerai deux : les parents qui veulent que leur nouveau-né profite du Programme canadien pour l'épargne-études, et l'article 237 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui exige une carte d'assurance sociale pour remplir une déclaration d'impôt, qu'un emploi assurable ou non soit occupé.

En ce qui concerne votre deuxième point au sujet des obligations que la Commission de l'assurance-emploi du Canada doit respecter relativement aux paragraphes 89(10.1), (10.6), (10.8), (11) et (13), nous vous remercions d'avoir soulevé ce point. Nous sommes conscients de l'importance des obligations qui sont nôtres aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi*, et nous veillerons à nous en acquitter comme il se doit, en prenant en considération les impératifs tant législatifs que politiques.

Merci de nous avoir signalé ces points. Les commentaires et les réflexions du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation sont toujours les bienvenus, et ils nous aident à assurer la clarté des lois et des règlements en matière d'assurance-emploi.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

André Dulude
pour Hélène Gosselin

Appendix D

TRANSLATION / TRADUCTION

August 22, 2007

Ms. Janice Charette
Deputy Minister
Human Resources and Social Development Canada
Place du Portage, Phase IV
140 Promenade du Portage, 13th Floor
Gatineau, QC K1A 0J9

Dear Ms. Charrette:

Our File: SOR/2004-121, Regulations Amending the Canada Student Loans
Regulations

I have examined the above-referenced instrument before its review by the Standing Joint Committee and would appreciate your opinion on one aspect of subsection 18(2.01) of the Regulations, which reads as follows:

(2.01) If a borrower has already been granted 30 months of special interest-free periods, the Minister may, subject to subsection (2.02), grant the borrower further special interest-free periods if

(a) in the case of a guaranteed student loan with a repayment period of 15 years or more, the borrower is unable to make the instalment payments due; or

(b) in the case of a guaranteed student loan with a repayment period of less than 15 years, the borrower would not be able to make the instalment payments due even if the repayment period were extended to 15 years.

As can be seen, this provision stipulates that the Minister "may" grant further interest-free periods if, for example, the borrower is unable to make the instalment payments due. Aside from subsection 18(2.02) of the Regulations, which expressly states that the Minister shall not grant a further special interest-free period if 60 months have elapsed since the borrower ceased to be a student, I am wondering if there are situations in which the Minister would refuse to grant a further interest-free period even though the borrower is unable to make the instalment payments due. If the Minister does not grant further interest-free periods to all borrowers who are unable to make their instalment payments, I would appreciate it if you would apprise me of the criteria used by the Minister to determine whether or not to grant these

- 2 -

periods, and provide your opinion as to whether these criteria should be included in the Regulations.

I await your comments.

Yours sincerely,

[signed]
Jacques Rousseau
Legal Counsel

/mn

TRANSLATION / TRADUCTION

October 15, 2007

Mr. Jacques Rousseau
Legal Counsel
Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, ON K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Thank you for your letter of August 22, 2007, regarding the Canada Student Loans Program (CSLP). I appreciate your taking the time to write.

Let me begin by explaining that borrowers who have already been granted 30 months of interest-free periods may be eligible for additional interest relief of up to 24 months, known as extended interest relief, during the first five years they are out of school.

To be eligible for this interest relief, borrowers must:

- reside in Canada;
- have signed a consolidated student loan agreement in respect of all loans (full-time guaranteed student loans, shared-risk loans, direct loans) and, in case of part-time students, have signed a loan agreement;
- have submitted a duly completed application for interest relief in respect of all loans;
- meet the specific requirements pertaining to family income, as outlined in the Special Interest-free Period Income Table;
- not have exceeded the maximum allowable interest-free period; and
- ensure that all shared-risk loans and guaranteed loans are held by the same lender.

In addition to satisfying the requirements for interest relief, borrowers seeking extended interest relief must also:

- have exceeded the 30-month interest-free period; and
- prove that they are unable to repay their loans over a 15-year period.

Borrowers who have been out of school for more than five years do not need to apply for interest relief; those who are experiencing financial difficulties may be eligible for debt reduction in repayment

- 2 -

Debt reduction in repayment lowers the principle of a borrower's Canada Student Loan (CSL), thus eliminating what could potentially be a large portion of the debt and reducing the monthly loan payment to an affordable level, based on the borrower's income.

Borrowers may be eligible for an initial reduction of up to \$10,000 on the principle of their CSL. Those who continue to experience financial hardship and difficulties repaying their CSL after the initial reduction may apply for a second reduction of up to \$10,000 and a third reduction of up to \$6,000.

To allow sufficient time to determine whether the previous reduction lowered the borrower's debt to an acceptable level, borrowers wanting to apply for a second or third reduction must wait 12 months between each reduction. Moreover, during the 12-month intervals borrowers must continue to make the payments indicated in their revised consolidated student loan agreement. During these periods, borrowers must, barring special circumstances, make a minimum monthly payment of \$25.

As you may know, a review of the Canada Student Loan Program was announced in the 2007 Budget. Changes to the legislative provisions governing the CSLP are expected and the results of the review will be announced in the 2008 Budget.

I hope that this addresses your concerns and thank you again for having taken the time to write to us.

Sincerely,

[signed for]
Janice Charette

TRANSLATION / TRADUCTION

October 23, 2007

Ms. Janice Charette
Deputy Minister
Human Resources and Social Development Canada
Place du Portage, Phase IV
140 Promenade du Portage, 13th Floor
Gatineau, QC K1A 0J9

Dear Ms. Charrette:

Our File: SOR/2004-121, Regulations Amending the Canada Student Loans
Regulations

Thank you for your letter of October 15, 2007. Unfortunately, I may not have been clear enough in explaining the question that concerns me. I would appreciate your looking at it again in light of the clarification provided below.

Subsection 18(2.01) of the Regulations stipulates that the Minister "may" grant further special interest-free periods in either of the two situations described in that subsection. For example, if a borrower is unable to make the instalment payments due on a guaranteed student loan with a repayment period of 15 years or more, the Minister "may [...] grant the borrower" further interest-free periods. The wording of this provision suggests that the Minister has the discretionary authority to grant or refuse to grant further interest-free periods if the borrower is experiencing one of the situations described. It is therefore conceivable that two borrowers in the same situation could be treated differently, one being granted a further interest-free period and the other not. In my letter of August 22, 2007, I was asking whether this scenario was possible and, if so, on what criteria the Minister based the various decisions made with regard to borrowers facing the situations described in subsection 18(2.01).

On page 2 of your letter you responded that, in order to be eligible for further interest-free period, borrowers must have exceeded the 30-month interest-free period and proven that they will be unable to repay their loans over a 15-year period. These conditions are set out in subsection 189(2.01) of the Regulations. Consequently, it is not the answer I was looking for. Given that the Minister "may [...] grant" further interest-free periods to borrowers who have exceeded the 30-month interest-free period and proven that they will be unable to repay their loans over a 15-year period, the Minister may also exercise his discretion to refuse to grant new periods. If the Minister chooses to do so, on what criteria is the decision based?

- 2 -

It may be that all borrowers who meet the conditions set out in the Regulations are automatically granted further interest-free periods. If this is the case, the Minister does not need the discretionary power provided in subsection 18(2.01) and the provision could be amended to reflect this reality. For example, subsection 18(2.01) could be worded as follows:

(2.01) If a borrower has already been granted 30 months of special interest-free periods, the Minister, subject to subsection (2.02), shall grant the borrower further special interest-free periods if

(a) in the case of a guaranteed student loan with a repayment period of 15 years or more, the borrower is unable to make the instalment payments due; or

(b) in the case of a guaranteed student loan with a repayment period of less than 15 years, the borrower would not be able to make the instalment payments due even if the repayment period were extended to 15 years.

By replacing the word "may" with "shall", the discretionary power is eliminated.

I await your comments.

Yours sincerely,

[signed]
Jacques Rousseau
Legal Counsel

/mn

TRANSLATION / TRADUCTION

January 21, 2008

Mr. Jacques Rousseau
Legal Counsel
Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, ON K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Thank you for your October 23, 2007, letter regarding the Canada Student Loans Program, in which you express concerns regarding the wording of subsection 18(2.01) of the Regulations. Rest assured that I have duly noted your concerns and appreciate your suggestions.

I must clarify that the Minister of Human Resources and Social Development cannot exercise discretion to arbitrarily approve or reject a request to extend the interest relief period of a Canada Student Loan recipient.

Once again, thank you for writing to raise these points.

Sincerely,

[signed for]
Janice Charette

Annexe D

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
PAUL DEWAR, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ

Le 22 août 2007

Madame Janice Charette
Sous-ministre
Ministère des Ressources humaines
et du Développement social
Place du Portage Phase IV
140, promenade du Portage, 13^e étage
GATINEAU (Québec)
K1A 0J9

Madame,

N/Réf.: DORS/2004-121, Règlement modifiant le Règlement fédéral sur les
prêts aux étudiants

J'ai examiné la modification mentionnée ci-dessus avant son étude par le Comité mixte et je vous saurais gré de me faire part de votre avis sur un aspect de l'article 18(2.01) du Règlement, dont voici le texte :

(2.01) Si l'emprunteur a déjà bénéficié de périodes spéciales d'exemption d'intérêts totalisant trente mois, le ministre peut, sous réserve du paragraphe (2.02), lui accorder de nouvelles périodes spéciales d'exemption d'intérêts dans l'un ou l'autre des cas suivants :

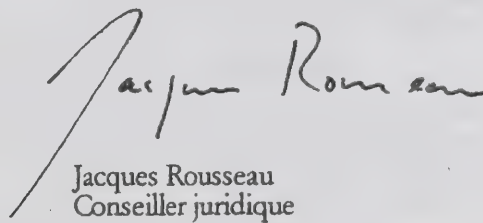
a) pour un prêt garanti remboursable sur une période de 15 ans ou plus, l'emprunteur est incapable de faire les versements exigibles;

b) pour un prêt garanti remboursable sur une période de moins de 15 ans, il ne pourrait faire ses versements même si la période de remboursement était portée à 15 ans.

- 2 -

Comme on peut le constater, cette disposition prévoit que le ministre «peut» accorder de nouvelles périodes d'exemption d'intérêts si, par exemple, l'emprunteur est incapable de faire les versements exigibles. Hormis l'article 18(2.02) du Règlement, où il est expressément prévu que le ministre ne peut accorder de nouvelles périodes spéciales d'exemption d'intérêts parce que soixante mois se sont écoulés depuis que l'emprunteur a cessé d'être étudiant, je me demande s'il y a des cas dans lesquels le ministre n'accordera pas de nouvelles périodes d'exemption même si l'emprunteur est incapable de faire les versements exigibles. Si le ministre n'accorde pas de nouvelles périodes d'exemption à tous les emprunteurs incapables de faire les versements exigibles, je vous saurais gré de me faire part des critères sur lesquels il se fonde pour accepter ou refuser d'en accorder et de me donner votre avis sur l'inclusion de ces critères dans le Règlement.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



Jacques Rousseau
Conseiller juridique

/mn



Ressources humaines et
Développement social Canada

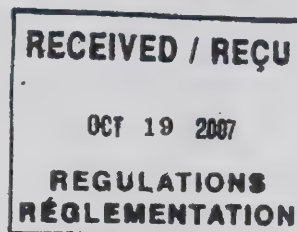
Human Resources and
Social Development Canada

Sous-ministre

Deputy Minister

15 OCT. 2007

Monsieur Jacques Rousseau
Conseiller juridique
Comité mixte permanent
d'examen de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4



Monsieur,

Je vous remercie pour votre lettre du 22 août 2007 concernant le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE). Le temps que vous avez consacré à celle-ci est apprécié.

J'aimerais vous expliquer que les emprunteurs qui ont recours aux 30 mois d'exemption d'intérêts peuvent être admissibles à une période supplémentaire d'exemption d'intérêts pouvant aller jusqu'à 24 mois, que l'on appelle l'exemption d'intérêts prolongée, au cours des cinq premières années qui suivent la fin de leurs études.

Les emprunteurs doivent satisfaire aux exigences suivantes pour être admissibles à l'exemption d'intérêts :

- habiter au Canada;
- avoir signé un contrat de prêt consolidé pour tous leurs prêts (prêts à temps plein garantis, prêts à risques partagés, prêts directs), et, dans le cas des étudiants à temps partiel, avoir signé un contrat de prêt;
- déposer une demande dûment remplie d'exemption d'intérêts en ce qui concerne tous leurs prêts;
- satisfaire aux exigences particulières relatives au revenu familial décrites dans le Tableau de la période spéciale d'exonération d'intérêts;
- ne pas avoir déjà épuisé la période maximale permise;

.../2

- 2 -

- veiller à ce que tous leurs prêts à risque partagé et leurs prêts garantis soient détenus par un prêteur.

En plus de satisfaire aux exigences en matière d'admissibilité pour l'exemption d'intérêts, pour être admissible à l'exemption d'intérêts prolongée, l'emprunteur doit réunir les conditions suivantes :

- avoir épuisé ses 30 mois d'exemption d'intérêts;
- prouver qu'il est incapable de rembourser ses prêts avec étalonnement sur 15 ans.

Les emprunteurs qui ont terminé leurs études depuis plus de cinq ans n'ont pas besoin d'avoir recours à l'exemption d'intérêts, puisque ceux qui éprouvent des difficultés financières peuvent être admissibles à la réduction de la dette en cours de remboursement (RDR).

La RDR offre une réduction du montant principal du prêt d'études canadien d'un emprunteur, ce qui permet d'éliminer une partie potentiellement importante du prêt tout en réduisant le paiement mensuel du prêt à un niveau abordable par rapport au revenu de l'emprunteur.

Les emprunteurs peuvent être admissibles à une réduction initiale pouvant atteindre 10 000 \$ du principal de leur prêt d'études canadien. Les emprunteurs dont les difficultés financières persistent et qui ont toujours du mal à rembourser leur prêt d'études canadien après la réduction initiale peuvent être admissibles à une deuxième et à une troisième réduction pouvant atteindre respectivement 10 000 \$ et 6 000 \$.

Pour que les emprunteurs puissent être admissibles à une deuxième et à une troisième réduction, 12 mois doivent s'être écoulés entre chaque réduction. On pourra ainsi déterminer si la réduction précédente a entraîné un niveau d'endettement raisonnable pour l'emprunteur. En outre, durant ces intervalles de 12 mois, les emprunteurs doivent continuer à effectuer les paiements indiqués dans leur accord de prêt consolidé révisé. Au cours de ces périodes, les emprunteurs doivent effectuer un paiement mensuel minimal de 25 \$, sauf dans des circonstances spéciales.


.../3

- 3 -

Comme vous le savez peut-être, le budget de 2007 a lancé un examen du PCPE. Des modifications aux dispositions législatives régissant le PCPE sont envisagées, et les résultats de l'examen seront annoncés dans le budget de 2008.

J'espère que vous trouverez que ces renseignements sont utiles pour répondre à vos questions. Merci encore d'avoir pris le temps de nous écrire.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.


for Janice Charette

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
PAUL DEWAR, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ

Le 23 octobre 2007

Madame Janice Charette
Sous-ministre
Ministère des Ressources humaines
et du Développement social
Place du Portage Phase IV
140, promenade du Portage, 13^e étage
GATINEAU (Québec) K1A 0J9

Madame,

N/Réf.: DORS/2004-121, Règlement modifiant le Règlement fédéral sur les
prêts aux étudiants

Je vous remercie pour votre lettre du 15 octobre 2007. Il semble toutefois que je n'ai pas clairement exposé la question qui me préoccupe. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir la revoir à la lumière des explications ci-dessous.

L'article 18(2.01) du Règlement prévoit que le ministre «peut» accorder de nouvelles périodes spéciales d'exemption d'intérêts dans l'un ou l'autre des cas mentionnés à cet article. Par exemple, si, pour un prêt garanti remboursable sur une période de quinze ans ou plus, l'emprunteur est incapable de faire les versements exigibles, le ministre «peut [...] lui accorder» de nouvelles périodes. À la face même de cette disposition, le ministre a le pouvoir discrétionnaire de refuser ou d'accorder de nouvelles périodes si l'emprunteur se trouve dans l'une des situations décrites. On peut donc penser que deux personnes dans la même situation pourraient être traitées différemment, l'une se voyant refuser de nouvelles périodes, l'autre, au contraire, se voyant accorder de nouvelles périodes. Dans ma lettre du 22 août 2007, je cherchais à savoir si cela pouvait se produire, et, le cas échéant, sur quels critères se fonde le ministre pour rendre des décisions différentes à l'égard de personnes dont la situation est conforme à celles qui sont décrites à l'article 18(2.01).

- 2 -

À la page 2 de votre lettre, vous répondez en écrivant que pour obtenir de nouvelles périodes, une personne doit avoir épuisé ses trente mois d'exemption d'intérêts et prouver qu'elle est incapable de rembourser ses prêts avec étalonnement sur quinze ans. Ces conditions sont décrites à l'article 18(2.01) du Règlement. Ce n'est donc pas la réponse que je cherche. Étant donné que le ministre «peut [...] accorder» de nouvelles périodes à la personne qui a épuisé ses trente mois d'exemption d'intérêts et a prouvé qu'elle est incapable de rembourser ses prêts avec étalonnement sur quinze ans, il peut aussi décider, en exerçant son pouvoir discrétionnaire, de refuser d'accorder de nouvelles périodes. Le cas échéant, sur quels critères fonde-t-il sa décision?

Ce peut être le cas que toutes les personnes qui satisfont aux conditions prévues dans le Règlement se voient automatiquement accorder de nouvelles périodes. Si les choses se passent ainsi, alors le ministre n'a pas besoin d'un pouvoir discrétionnaire à l'article 18(2.01) et cette disposition pourrait alors être reformulée de façon à refléter la réalité. Par exemple, l'article 18(2.01) pourrait être libellé ainsi :

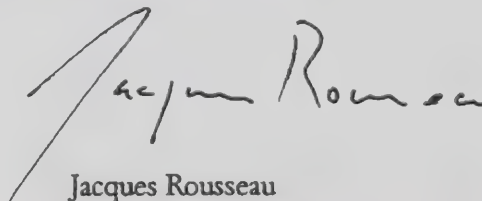
(2.01) Si l'emprunteur a déjà bénéficié de périodes spéciales d'exemption d'intérêts totalisant trente mois, le ministre, sous réserve du paragraphe (2.02), lui accorde de nouvelles périodes spéciales d'exemption d'intérêts dans l'un ou l'autre des cas suivants :

a) pour un prêt garanti remboursable sur une période de 15 ans ou plus, l'emprunteur est incapable de faire les versements exigibles;

b) pour un prêt garanti remboursable sur une période de moins de 15 ans, il ne pourrait faire ses versements même si la période de remboursement était portée à 15 ans.

En supprimant le mot «peut» et en remplaçant le mot «accorder» par le mot «accorde», on supprimerait le pouvoir discrétionnaire du ministre.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



Jacques Rousseau
Conseiller juridique

/mn



Ressources humaines et
Développement social Canada

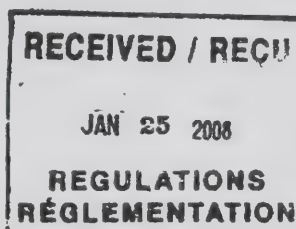
Human Resources and
Social Development Canada

Sous-ministre

Deputy Minister

Monsieur Jacques Rousseau
Conseiller juridique
Comité mixte permanent
d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

21 JAN. 2008



Monsieur,

Je vous remercie pour votre lettre du 23 octobre 2007 au sujet du Programme canadien de prêts aux étudiants.

Dans cette lettre, vous exprimez des préoccupations au sujet du libellé du paragraphe 18(2.01) de la réglementation. Je tiens à vous assurer que nous en avons pris bonne note et que nous apprécions grandement vos suggestions.

Je me dois de préciser que le ministre des Ressources humaines et du Développement social ne peut exercer aucun pouvoir discrétionnaire de manière à sélectionner ou à rejeter arbitrairement la demande de prolongation de la période d'exemption d'intérêts d'un bénéficiaire d'un prêt étudiant du Canada.

Encore une fois, je vous remercie d'avoir écrit et des points que vous avez soulevés.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

pour Janice Charette

Appendix E

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
PAUL DEWAR, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ

September 28, 2007

Ms. Kathleen Manion
A/Coordinator, Parliamentary Relations
Law Branch
Department of Finance
L'Esplanade Laurier
140 O'Connor Street, 21st Floor
OTTAWA, Ontario
K1A 0G5

Dear Ms. Manion:

Our File: SOR/2007-13, Regulations Amending the Canada Pension Plan
Investment Board Regulations

I have reviewed the referenced instrument prior to placing it before the Joint Committee, and would value your advice with respect to the following matter.

This instrument repeals section 14 of the *Canada Pension Plan Investment Board Regulations*, thus removing certain limits on the use of derivative instruments, such as options and future contracts, by the Board. It was made pursuant to subsection 53(1) of the *Canada Pension Plan Investment Board Act*. Subsection 53(2) of the Act provides:

A regulation made under subsection (1) has no force or effect until the appropriate provincial Minister of each of at least two thirds of the participating provinces having in total not less than two thirds of the population of all of the participating provinces has approved the regulation.

The reference in subsection 53(2) to a regulation "made" under subsection (1) having no force or effect until it has received the requisite provincial approval would seem to indicate that what is intended is that approval be a condition subsequent. In other words, approval is to take place after the regulation has been made. It is the actual exercise of the legislative function that is subject to approval and that has no force or effect until such approval is

- 2 -

obtained. Obviously, there can be no exercise of the legislative function until there is a resulting regulation.

In the present instance, however, the recommendation portion of SOR/2007-13 recites that the approval of the appropriate provincial Minister of each of at least two thirds of the participating provinces having in total not less than two thirds of the population of all of the participating provinces had already been obtained when the amendment was made. Assuming provincial approval was not given on the same day the amendment in question was made by the Governor General in Council, it would appear that the amendment made by the Governor in Council and registered as SOR/2007-13 has yet to be approved as required by subsection 53(2) of the *Canada Pension Plan Investment Board Act*. While the absence of such approval does not invalidate the amendment, it does mean that it has never become legally effective. In fact, a review of the *Canada Pension Plan Investment Board Regulations* as enacted by SOR/99-190, as well as the earlier amendments to the Regulations made by SOR/2000-233, SOR/2001-522 and SOR/2005-150 indicates that in every instance provincial approval purported to have been obtained before the Regulation or the amendments to it were actually made.

In the past, the Department of Justice has sought to argue that a requirement that a regulation is subject to approval by someone other than the regulation-maker carries with it no temporal connotation, and thus that approval may be given either before or after the regulation is made. While the Joint Committee has always considered this proposition to be an extremely dubious one, I would point out that even the Department of Justice has accepted that where a statute provides that regulations are of no force and effect until approval has been given, this requires that approval be obtained after the regulation has actually been made. In this connection, I would refer you to the letter of February 26, 1996 from Mr. George Thomson, then Deputy Minister of Justice, a copy of which is enclosed. In particular, I draw your attention to page 4 of that letter, where it is stated that phrases such as "no by-law shall come into force without the approval of the Governor in Council" refer to "by-laws, already made, that have to be approved afterward". (Emphasis added)

I look forward to receiving comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,



Peter Bernhardt
General Counsel

Encl.

/mh



Deputy Minister of Justice and
Deputy Attorney General of Canada

Sous-ministre de la Justice et
sous-procureur général du Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H8

RECEIVED / REÇU

MAR 1 1996

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

February 26, 1996

François Bernier
General Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny
of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Bernier:

RE: SOR/92-191, Quebec Harbour Dues By-Law
SOR/94-768, Harbour Dues Tariff By-law
Our Files: O/96-032, O/96-019

This is in reply to your letter of December 27, 1995, attached to which you included your December 21 letter to Ms. Williams. This is in response to both letters.

You ask for a reconsideration of the legality and the adequacy, from a policy perspective, of the way in which amendments to the Harbour Dues By-laws are approved.

You note that approval of draft amendments in the case of the two above-cited SORs was granted beforehand, subject to the condition that the amendment would not change the rate by more than a specified percentage. This approach, in your view, is contrary to the past practice of approving by-laws after they had been made, which you contend is the only allowable sequence of events. Based on this assumption, you concluded that the amendments thus made were not legally effective, in that they had not yet received the approval of the Governor in Council in the way contemplated and required by the enabling Act, and that they consequently still had to be approved.

Your premise is that section 39 of the *Canada Ports Corporation Act* ("the Act") and section 13 of Schedule I to the Act set out approval as a condition subsequent only. In fact, however, these sections put no time constraints on the Governor in Council's exercise of the discretion to approve by-laws; the Governor in Council is authorized to approve them before, at the time of, or after the regulations are made, whichever is most convenient for practical purposes.

Parliament has used the following words in the Act to express the approval mechanism:

Canada

2

[the authority] may, with the approval of the Governor in Council,
make by-laws for ...

The rules of interpretation suppose the reader to give those words their ordinary meaning in current usage, in light of the context in which they are used.

"Approval" is most commonly found to be defined intemporally, i.e., without indication of whether it has to be given prior to or subsequent to the realization of its object. The fact that a dictionary omits any reference to time in a definition is significant, and must be taken at face value as implying no necessary sequence of approval and performance, since dictionaries do note time sequence when it is intrinsic to the meaning of the word. The *Complete Oxford Dictionary* ("C.O.D.") defines "approval" without reference to time:

The action of approving; sanctioning approbation

Stroud's *Judicial Dictionary of Words and Phrases* shows, more particularly, that the word can be used intemporally or in reference to acts gone by or still to occur, depending on the context:

A thing done with the "approval" of A, means that, and only that, which he has, with full knowledge, approved...
Acts of vestry committee needing "approval" of the vestry
... do not need previous approval; if vestry ratify, that suffices.

From the words in bold, previous approval is obviously considered to be the norm, although approval after the fact is fine, too.

"Sanction", which dictionaries commonly use as a synonym for "approval", is likewise given a timeless scope or described as capable of existing either prior to or subsequent to the realization of its object.

Explicit permission or recognition by one in authority that gives validity to the act of another person or body Webster¹

"Sanction" not only means prior approval; generally, it also means ratification ... Stroud²

Furthermore "authorize", which you contend is necessarily a condition precedent, exhibits the same timeless quality as "approval" and "sanction", and uses both words as its synonyms.

¹ Webster's Third New International Dictionary

² Also see C.O.D. definitions

3

To give formal approval to; to sanction, approve, countenance C.O.D.³

You mention that *Black's Law Dictionary* views the meanings of these words differently. It defines "approval" and "approve" by means of several synonyms that it elsewhere defines in relation to acts already accomplished. It seems to prescribe, rather than describe, a distinction between "approval" and "authorization": in a departure from its usual presentation, it cites no corroborating case law and uses "distinguishable" (that which one might wish to distinguish) rather than "distinguished" (that which has in fact been distinguished). Perhaps it would be useful to have such a distinction, but we are bound to interpret the Act in accordance with the prevailing recognized meanings of the words Parliament has chosen.

Again, as you have noted, the desire for a distinction between "approval" and "authorization" was expressed by Professor Patrice Garant, in his *Droit administratif*. Yet his definition⁴ gives "droit d'autoriser" as one of the meanings of "approbation". It is difficult to see, then, how he comes to draw a distinction between "approbation" and "autorisation". The *Lexis* also defines "approuver une chose" as "l'autoriser par une décision administrative, juridique". The distinction advocated is not borne out by internationally acclaimed general French dictionaries any more than it is in English ones.

Turning to the French version specifically, we find the wording of the enabling provision to read as follows:

Avec l'approbation du gouverneur en conseil, [l'autorité] peut prendre des règlements administratifs en vue de ...

According to *Le Petit Robert*, the primary meaning of "approbation" is "accord que l'on donne [à quelque chose]" - again, without any mention of the timing of such approval. In his *Dictionnaire des synonymes*, Henri Bénac states that "approbation" is:

un terme général qui s'applique indifféremment à un fait consommé, à une chose en voie d'exécution, à un projet formé.

Similarly, the *Trésor de la langue française* ("T.L.F."), in its examples of usage, gives "approuver que quelqu'un fasse quelque chose". The *Grand Larousse de la langue française* gives the example of a minor, who cannot contract marriage without the approval of his parents. Such approval must of course be obtained beforehand. It is quite clear, therefore, that it is the context that enables the reader to situate the approval in relation to its object in any given case.

If the word "approval" had the connotation of having to be given afterward, such expressions as "prior approval" - "approbation préalable" and "préalablement approuvé"

³ Also see Webster's and *Words & Phrases Legally Defined*

⁴ 3rd ed., 1991, p. 557

⁵ « Approbation : le fait d'approuver; accord que l'on donne, droit d'autoriser par un acte, un témoignage authentique. »

would be self-contradictory. Yet we find "approbation préalable" in the *T.L.F.*, "approuver par avance" in *Le Grand Robert* and "approuver un projet" in *Le Petit Robert*. It can be concluded that the scope of "approbation" and "approuver" in fact encompasses approval in advance of performance. Professor Garant himself writes that "préalable" adds the quality of anteriority to "approbation", and does not find any contradiction in the juxtaposition of the two words.

Examples of the requirement of prior approval abound in the Statutes of Canada.⁷ It is used in connection with an action that is to be taken in the future: acquiring control, making loans, bringing a prosecution, declaring dividends, granting a permit and the like. We must presume that Parliament wanted to make sure that these actions would not be taken before the necessary approval was secured. In respect of previous authorization, there is an example of this in section 36 of the Act. Parliament has specifically required previous authorization: if authorization was always a condition precedent, there would have been no need for this precision.

The moment of approval depends on the context. In both French and English versions of subsection 39(1) of the Act, "approval" is attached to "with"/"avec", making the adverbial phrase "with the approval"/"avec l'approbation". The verb it relates to is the auxiliary verb "may", which expresses a power, not an action. The phrase indicates the manner in which the power is to be exercised. It does not relate to by-laws, already made, that have to be approved afterward, as in "the Corporation may make by-laws that must then be approved" or as in "no by-law shall come into force without the approval of the Governor in Council".⁸ Thus it is quite conceivable that section 39 contemplates that, before exercising the power to make by-laws, the Corporation must obtain the Governor in Council's prior approval. Of course, there are turns of phrase or additional provisions that would have pinned down approval to having to occur before the making of the by-laws - for example, "no by-law shall be passed without the approval of the Governor in Council" or "where the approval of the Governor in Council is necessary to the exercise of a power, that power shall not be exercised until such approval has been obtained".⁹ The fact that Parliament has not been precise as to the moment of approval means that the exact moment is to be left to the discretion of the Governor in Council.

The whole purpose of the approval mechanism in section 39 is to afford the Governor in Council a means of monitoring the exercise of the power to make by-laws. Subsequent approval is easy to monitor. For prior approval, this monitoring can be ensured if a draft by-law is annexed for inspection or if the Governor in Council specifies precise criteria for the exercise of the power in the approval instrument - for instance, that the rate not change by more than four per cent per year - so that the components of the future by-laws are known to him. In such cases, as John Mark Keyes noted in *Executive Legislation*¹⁰, the contents of executive legislation will in fact have been

⁶ P. 558

⁷ An electronic search retrieved examples in eighteen different Acts.

⁸ See *Township of Scarborough v. Bowell*, [1999] S.C.R. 444, (p. 446)

⁹ *Ibid.*, where such wording was held to be free from any ambiguity and to expressly forbid the exercise of making by-laws until the approval of the Board had been obtained. (p. 448)

¹⁰ Butterworths, 1992, pp. 66, 68

5

formulated, and approval authority can accordingly be exercised. The author has confirmed that the emphasis is not on the "making" but on the "formulation", i.e., the emphasis is on the fact that the Governor in Council knows what he is approving. Once the contents of the executive legislation have been formulated, be it through a draft or the determination of specific criteria, the Governor in Council is fully capable of knowledgeably assessing whether it is in the public interest to approve that particular by-laws be made. Thus the criteria set out in *Black's*, viz. "knowledge and exercise of discretion after knowledge", are fully met.

Dussault and Borgeat¹¹, as you point out, discuss approval as an example of subsequent control. It cannot be inferred from this that they are of the opinion that approval cannot take place beforehand. Indeed, in Note 444, they acknowledge that it can.

In *Re Butterworth and City of Ottawa*¹², the court held that the wording "by-laws may be passed by the councils of urban municipalities ... with the approval of the Municipal Board," seemed to require concurrent consent to the act of passage. It recognized, however, that since this was a practical impossibility, the Board's approval was necessarily to be given either beforehand or afterward. The court's interpretation was that approval should normally be given before the making of the by-law, but that it could be given afterward instead¹³, if practical considerations made this a more reasonable thing to do.

Subsequent approval was the general practice in the past, but in recent years previous approval has become more common, for reasons of practicality and convenience: it enables the Government to carry out its regulatory scheme more efficiently and implement it on time. Inasmuch as there was no legal barrier to the procedure, it was adopted to accommodate administrative concerns. It cannot be said that the Governor in Council has sought to dispense with a condition subsequent, since section 39 of the Act is capable of being interpreted as prescribing a condition precedent.

You refer to practical difficulties. First, if the Governor in Council changes his mind between the making of the approval order and the time the by-laws are actually made, he can always revoke the approval order. A new government would be bound by the approval order unless it chose to revoke it before the by-law was made, just as it would be bound by any other order in council (until revoked). And if a delegate doesn't use his power? As Professor Garant states, the delegate is the sole master of the decision on if and when to exercise the regulation-making power¹⁴. If the delegate decided not to use his power, which he can, nothing more consequential would happen than that the approval order would be without effect.

¹¹ *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t.1, p. 490 et suite (esp. 506-510); English version: *Administrative Law: A Treatise*, 2nd ed., vol. 1, p. 384 ff. (esp. 397-399)

¹² (1918) 45 D.L.R. 426

¹³ Even if this method were "open to some criticism": *Ibid.*, p. 434

¹⁴ *Op. cit.*, Note 5 *supra*, p. 318

6

For all these reasons, the by-laws were approved in the way contemplated by the enabling Act and are legally effective. I am satisfied that this practice is legally sound and that it is quite acceptable from a policy perspective.

Yours truly,



George Thomson
Deputy Minister of Justice and
Deputy Attorney General of Canada
Tel (957-4997) Fax (941-2279)

c.c.: Lionel Levert
Ginette Williams
Jacques Desjardins
John Mark Keyes



Department of Finance
Canada

Ministère des Finances
Canada

Assistant Deputy Minister

Sous-ministre adjointe

January 7, 2008

Mr. Shawn Abel
Counsel
Standing Joint Committee for
The Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

RECEIVED / REÇU

JAN 8 2008

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Abel:

**SUBJECT: SOR/2007-13 Regulations Amending the Canada
Pension Plan Investment Board Regulations**

This is in response to your letter of September 28, 2007, concerning the timing of provincial approval of the proposed repeal of Regulation 14 of the *Canada Pension Plan Investment Board Act*. Section 53 of the *Canada Pension Plan Investment Board Act* states, in part, as follows:

53. (1) *The Governor in Council may make regulations*

(b) respecting the investments the Board and its subsidiaries may make; and

(2) A regulation made under subsection (1) has no force or effect until the appropriate provincial Minister of each of at least two thirds of the participating provinces having in total not less than two thirds of the population of all of the participating provinces has approved the regulation.

We believe that there is nothing in section 53 of the *Canada Pension Plan Investment Board Act* that states, either expressly or by implication, that the provinces must approve an amendment to the *Canada Pension Plan Investment Board Regulations* (referred to as the *Regulations*) after the Governor in Council has made the amendment. Indeed, we endorse the reasons set forth in a 1996 letter to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations from Mr. George Thomson, then Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada,

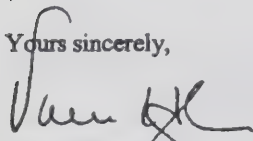
- 2 -

on a similar matter. Accordingly, Parliament has left to the discretion of the Governor in Council the time at which provincial approval to the Regulations must be sought and obtained.

As a matter of policy, precedent and courtesy to participating provinces as joint stewards of the CPPIB, the Minister of Finance always seeks prior provincial consent to regulations promulgated under the *Canada Pension Plan Investment Board Act*. The Ministers of Finance of the nine provinces that participate in the Canada Pension Plan Investment Board (CPPIB) unanimously consented to the amendment to the regulations under the *Canada Pension Plan Investment Board Act*. Letters of approval from the respective ministers (attached) were received prior to coming into force of the Order-in-Council SOR/2007-0013 dated February 1, 2007 that repealed Regulation 14 of the *Canada Pension Plan Investment Board Act*. We believe that this result is sufficient and consistent with Section 53 of the *Canada Pension Plan Investment Board Act*.

I trust that this satisfactorily addresses your concerns.

Yours sincerely,



Valerie Hughes
Assistant Deputy Minister and Counsel
Law Branch

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

s/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

January 10, 2008

Ms. Valerie Hughes
Assistant Deputy Minister and Counsel
Law Branch
Department of Finance
L'Esplanade Laurier
140 O'Connor Street, 21st Floor
OTTAWA, Ontario
K1A 0G5

Dear Ms. Hugues:

Our File: SOR/2007-13, Regulations Amending the Canada Pension Plan
Investment Board Regulations

Reference is made to your letter of January 7, 2008 concerning the
above-mentioned instrument.

In your reply, you state that the Department of Finance endorses the
reasons set out in the February 26, 1996 letter from Mr. George Thomson,
then Deputy Minister of Justice. I take it then that the Department agrees with
the following passage from that letter, a portion of which was cited in my letter
of September 28, 2007:

The moment of approval depends on the context. In both
French and English versions of subsection 39(1) of the Act [the
Canada Ports Corporation Act], "approval" is attached to
"with"/"avec", making the adverbial phrase "with the
approval"/"avec l'approbation". The verb it relates to is the
auxiliary verb "may", which expresses a power, not an action.
The phrase indicates the manner in which the power is to be
exercised. It does not relate to by-laws, already made, that have

- 2 -

to be approved afterward, as in "the corporation may make by-laws that must then be approved" or "no by-law shall come into force without the approval of the Governor in Council"."
(Emphasis added)

This being the case, your explanation would be valued as to the basis on which the underlined example given by Mr. Thomson is considered to be distinguishable from subsection 53(2) of the *Canada Pension Plan Investment Board Act*. If the requirement that "no by-law shall come into force without the approval of the Governor in Council" requires that approval be given after the by-law is made, does it not necessarily follow that the requirement that "a regulation ... has no force or effect until" it is approved must also require that approval be given after the regulation is made?

I look forward to receiving your additional comments.

Yours sincerely,



Peter Bernhardt
General Counsel

/mh



Department of Finance
Canada

Ministère des Finances
Canada

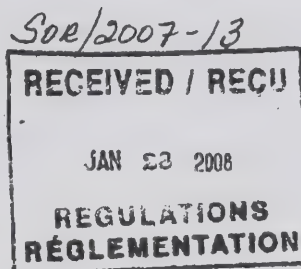
Assistant Deputy Minister

Sous-ministre adjointe

January 24, 2008

Our file: 1669-2

Mr. Peter Bernhardt
General Counsel
Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4



Dear Mr. Bernhardt:

Re: Regulations amending the *Canada Pension Plan Investment Board Regulations*

This is in reply to your letter of January 10, 2008 concerning the matter referred to above.

Although Mr. Thomson did state in his February 26, 1996 letter in respect of section 39 of the *Canada Ports Corporation Act* that it was conceivable that Parliament contemplated that, before exercising the power to make by-laws pursuant to that section, the Canada Ports Corporation must obtain the Governor in Council's prior approval, he also stated in the same paragraph:

Of course, there are turns of phrase or additional provisions that would have pinned down approval to having to occur before the making of the by-laws for example, "no by-law shall be passed without the approval of the Governor in Council" or "where the approval of the Governor in Council is necessary to the exercise of a power, that power shall not be exercised until such approval has been obtained". The fact that Parliament has not been so precise as to the moment of approval means that the exact moment is to be left to the discretion of the Governor in Council.

Further, Mr. Thomson's overall conclusion was that the by-laws in that case were "approved in the way contemplated by the enabling Act and are legally effective."

In the situation we are considering, Parliament is silent on when the provinces must approve an amendment to the *Canada Pension Plan Investment Board Regulations*. If Parliament intended that the provinces approve an amendment to the Regulations after the amendment was made, Parliament

- 2 -

would have said that in very clear and precise terms. As Mr. Thomson stated in 1986, and as we quote above, Parliament's failure to be precise as to the timing of the provincial approvals means that the Governor in Council has complete discretion to decide when the approvals should be sought.

In addition, from a pure policy perspective, there are advantages to obtaining provincial approval before the order is made. Making the order first risks having to return to the Governor in Council for approval of a revised regulation that has received the requisite provincial approvals.

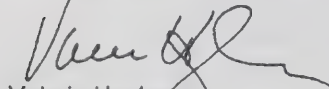
It must also be remembered that this is not the first time that the Regulations have been amended. In all of the previous cases, the prior approval of the provinces has been obtained.

Finally, one must keep in mind that the draft amendment to the Regulations that the provinces have already approved is identical to the amendment that was made by the Governor in Council. It would lead to an absurd result if one were to interpret section 53 of the *Canada Pension Plan Investment Board Act* to mean that the Department of Finance must submit the regulatory amendment to the provinces for approval even after they have already approved that exact language. In this regard, we rely on the words of Estey, J., writing for the majority of the Supreme Court of Canada in *Berardinelli v. Ontario Housing Corporation* ((1978) 90 D.L.R. (3d) 481 at 495), where he stated as follows:

Where one interpretation can be placed upon a statutory provision which would bring about a more workable and practical result, such an interpretation should be preferred if the words invoked by the Legislature can reasonably bear it; ...

I trust that this addresses your question.

Yours sincerely,



Valerie Hughes
Assistant Deputy Minister and Counsel
Law Branch

Annexe E

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 28 septembre 2007

Madame Kathleen Manion
Coordinatrice par intérim, Relations parlementaires
Direction juridique
Ministère des Finances
L'Esplanade Laurier
140, rue O'Connor, 21^e étage
OTTAWA (Ontario)
K1A 0G5

Madame,

N/Réf.: DORS/2007-13, Règlement modifiant le Règlement sur l'Office
d'investissement du régime de pensions du Canada

Ayant examiné le texte mentionné en objet avant d'en saisir le Comité mixte, je vous saurais gré de me communiquer vos vues sur ce qui suit.

Ce texte abroge l'article 14 du *Règlement sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada* afin d'éliminer certaines restrictions quant à l'utilisation par l'Office d'instruments dérivés comme les options et les futurs contrats. Il a été pris en vertu du paragraphe 53(1) de la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*. Voici le libellé du paragraphe 53(2) de la Loi :

Les règlements pris en vertu du paragraphe (1) n'entrent pas en vigueur tant que les ministres provinciaux compétents d'au moins les deux tiers des provinces participantes, comptant au total les deux tiers au moins de la population de toutes ces provinces, n'ont pas approuvé les règlements.

Comme le paragraphe 53(2) dispose que les règlements « pris » en vertu du paragraphe 1 n'entrent en vigueur qu'après obtention de l'approbation requise des provinces, il semble faire de cette approbation une condition résolutoire, c'est-à-dire qu'elle doit intervenir après la prise du règlement. C'est le résultat de la fonction législative qui est subordonné à l'approbation et qui n'entre en vigueur qu'après obtention de l'approbation. Il faut donc de toute évidence que la fonction législative donne d'abord lieu à un règlement.

Dans le cas présent, toutefois, l'un des attendus du DORS/2007-13 précise que les ministres provinciaux compétents d'au moins les deux tiers des

- 2 -

provinces participantes, comptant au total les deux tiers au moins de la population de toutes ces provinces, ont déjà donné leur approbation au moment de la prise du règlement. À moins que les provinces n'aient donné leur approbation le jour même où le gouverneur en conseil a pris le règlement, le règlement pris par le gouverneur en conseil sous l'intitulé DORS/2007-13 ne serait pas encore approuvé dans les formes exigées par le paragraphe 53(2) de la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*. Sans pour autant s'en trouver invalidé, il reste qu'il n'est jamais légalement entré en vigueur. Il ressort en fait d'un examen du *Règlement sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada* (DORS/99-190) et de ses règlements de modification (DORS/2000-233, DORS/2001-522 et DORS/2005-150) que, dans chaque cas, l'approbation des provinces est censée avoir été obtenue avant la prise du règlement.

Le ministère de la Justice maintient que, comme l'obligation de faire approuver un règlement par quelqu'un d'autre que celui qui le prend ne comporte pas d'encadrement chronologique, l'approbation peut être obtenue avant ou après la prise du règlement. Outre que le Comité mixte a toujours trouvé cette assertion des plus douteuses, je signale que même le ministère de la Justice convient que, lorsqu'une loi dispose que ses règlements n'entrent en vigueur qu'une fois l'approbation obtenue, il faut obtenir l'approbation après la prise du règlement. À cet égard, je vous renvoie à la lettre en date du 26 février 1996 de M. George Thomson, alors sous-ministre de la Justice, dont je vous envoie copie ci-jointe. Je vous renvoie en particulier à la page 4 de cette lettre, où il est dit que les expressions comme « les règlements administratifs n'entrent pas en vigueur sans l'approbation du gouverneur en conseil » visent « les règlements, déjà pris, qui doivent être approuvés par la suite ». (c'est moi qui souligne)

Au plaisir de recevoir vos observations à ce sujet.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments distingués.

Peter Bernhard
Conseiller juridique principal

P.j.

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 26 février 1996

Monsieur François Bernier
Conseiller juridique principal
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/92-191, Règlement administratif sur le tarif des droits de port
exigibles au port de Québec
DORS/94-768, Règlement administratif sur le tarif des droits de port

N/Réf.: O/96-032, O/96-019

Je réponds à votre lettre du 27 décembre 1995 à laquelle était jointe votre lettre à M^{me} Williams du 21 décembre. C'est aux deux lettres que je réponds.

Vous demandez que soient reconsidérées la légalité et la légitimité, du point de vue des politiques, des modalités d'approbation modifications des règlements administratifs sur le tarif des droits de port.

Vous notez que les projets de modification des deux textes mentionnés en objet ont été approuvés au préalable sous réserve qu'ils ne fassent pas varier le tarif de plus d'un certain pourcentage. Selon vous, cette façon de procéder est contraire à l'usage établi d'approuver les règlements administratifs après qu'ils ont été pris, déroulement que vous prétendez être le seul admissible. Dans cette hypothèse, vous concluez que ces modifications ne sont pas légalement exécutoires en ce qu'elles n'ont pas encore reçu l'approbation du gouverneur en conseil dans les formes exigées par la loi habilitante et que par conséquent elles n'ont pas encore été approuvées.

Vous soutenez que l'article 39 et l'article 13 de l'Annexe I de la *Loi sur la Société canadienne des ports* (« la Loi ») font de l'approbation une condition résolutoire seulement. En fait, ces articles n'encadrent pas chronologiquement l'exercice par le gouverneur en conseil de son pouvoir d'approbation des

- 2 -

règlements administratifs puisqu'il est autorisé à les approuver avant, au moment de ou après la prise des règlements suivant ce qui est le plus pratique.

Voici comment le Parlement décrit le mécanisme d'approbation dans la version anglaise de la Loi :

[the authority] may, with the approval of the Governor in Council,
make by-laws for ...

Les règles d'interprétation supposent que le lecteur donne à ces termes leur signification usuelle dans le contexte où ils sont employés.

Le terme « approval » s'avère être le plus communément défini de façon intemporelle, c'est-à-dire sans qu'il soit précisé si l'approbation doit être donnée avant ou après le fait. Qu'un dictionnaire n'encadre pas chronologiquement une définition est significatif et doit être considéré de prime abord comme n'impliquant pas que l'approbation et l'exécution doivent survenir dans un ordre donné puisque, quand l'ordre chronologique est inhérent à la signification du terme, les dictionnaires le précisent. Le *Complete Oxford Dictionary* (« C.O.D. ») définit le terme « approval » sans paramètre chronologique :

The action of approving; sanctioning approbation

Le *Judicial Dictionary of Words and Phrases* de Stroud montre plus particulièrement que le terme peut être employé de façon intemporelle ou par rapport à des actes passés ou à venir, suivant le contexte :

A thing done with the "approval" of A, means that, and only that, which he has, with full knowledge, approved... Acts of vestry committee needing "approval" of the vestry ... **do not need previous approval**; if vestry ratify, that suffices.

Il ressort du passage en caractères gras que l'approbation préalable est manifestement considérée comme la norme même si l'approbation subséquente est elle aussi acceptable.

Le terme « sanction », que les dictionnaires donnent communément comme synonyme d'« approval », est également défini de façon intemporelle ou comme pouvant intervenir avant ou après le fait.

Explicit permission or recognition by one in authority that gives validity to the act or another person or body.

Webster¹

¹ Webster's Third New International Dictionary.

- 3 -

"Sanction" not only means prior approval; gegnerally, it also means ratification ...

*Stroud*²

En outre, « authorize », acte que vous prétendez être nécessairement une condition préalable, revêt la même qualité intemporelle que « approval » et « sanction » et a ces deux mots pour synonymes.

To give formal approval to; to sanction, approve, countenance.
*C.O.D.*³

Vous mentionnez que *Black's Law Dictionary* définit autrement ces termes. Il définit « approval » et « approve » au moyen de synonymes qu'il définit ailleurs par rapport à des actes accomplis. Il semble prescrire au lieu de décrire une distinction entre « approval » et « authorization » : rompant avec sa présentation usuelle, il ne cite pas de cas jurisprudentiels corroborants et utilise « distinguishable » (ce qu'on pourrait vouloir distinguer) au lieu de « distinguished » (ce qui a en fait été distingué). Peut-être une telle distinction serait-elle utile, mais il nous faut interpréter la Loi conformément à la signification usuelle des termes choisis par le Parlement.

Certes, comme vous le notez, le professeur Patrice Garant déclare, dans son *Droit administratif*⁴, souhaiter une distinction entre « approval » et « authorization ». Pourtant, il définit⁵ le terme « approbation », entre autres, comme le « droit d'autoriser ». Il est donc difficile de voir comment il en vient à faire une distinction entre « approbation » et « autorisation ». Le *Lexis* aussi définit « approuver une chose » comme le fait de « l'autoriser par une décision administrative, juridique ». La distinction préconisée n'est pas plus sanctionnée par les dictionnaires généraux français de classe internationale que par les dictionnaires anglais analogues.

Passons maintenant à la version française de la Loi. La disposition habilitante s'y lit comme suit :

Avec l'approbation du gouverneur en conseil, [l'autorité] peut prendre des règlements administratifs en vue de ...

Selon *Le Petit Robert*, « approbation » signifie d'abord un « accord que l'on donne [à quelque chose] » - là encore, sans mention de paramètres chronologiques. Dans son *Dictionnaire des synonymes*, Henri Bénac déclare que « approbation » est :

² Voir aussi les définitions du C.O.D.

³ Voir aussi le Webster's et *Words & Phrases Legally Defined*.

⁴ 3^e éd., 1991, p. 557.

⁵ « Approbation : le fait d'approuver, accord que l'on donne, droit d'autoriser par un acte, un témoignage authentique. »

- 4 -

un terme général qui s'applique indifféremment à un fait consommé, à une **chose en voie d'exécution**, à un **projet formé**.

De même, le *Trésor de la langue française* (« T.L.F. ») donne comme exemple d'usage « approuver que quelqu'un fasse quelque chose ». Le *Grand Larousse de la langue française* donne l'exemple d'un mineur qui ne peut pas contracter mariage sans l'approbation de ses parents, approbation qu'il lui faut bien sûr obtenir au préalable. Il est donc tout à fait clair que c'est le contexte qui dans chaque cas permet au lecteur de situer l'approbation par rapport à ce qui est approuvé.

Si le terme « approbation » connotait la postériorité, des expressions comme « prior approval », « approbation préalable » et « préalablement approuvé » seraient contradictoires. Or on trouve « approbation préalable » dans le T.L.F., « approuver par avance » dans *Le Grand Robert* et « approuver un projet » dans *Le Petit Robert*. On peut conclure que la compréhension des termes « approbation » et « approuver » s'étend à l'approbation précédant l'exécution. Le professeur Garant lui-même écrit que l'adjectif « préalable » ajoute la notion d'antériorité à « approbation »⁶ et ne trouve aucune contradiction à la juxtaposition des deux mots.

L'obligation d'obtenir une approbation préalable revient très souvent dans les Lois du Canada.⁷ Elle concerne des mesures à venir : acquérir un contrôle, accorder des prêts, intenter une poursuite, déclarer des dividendes, délivrer un permis et ainsi de suite. Il faut supposer que le Parlement voulait s'assurer que ces mesures ne seraient pas prises sans l'approbation nécessaire. Il est même question d'une autorisation préalable à l'article 36 de la Loi. Le Parlement exige expressément une autorisation préalable : si l'autorisation était toujours une condition préalable, cette précision serait inutile.

Le moment de l'approbation dépend du contexte. Dans les versions anglaise et française du paragraphe 39(1) de la Loi, « l'approbation » est précédée de « avec »/« with », ce qui donne la locution prépositionnelle « avec l'approbation »/« with the approval ». Le verbe auquel elle se rattache est l'auxiliaire « peut », qui désigne un pouvoir et non une action. La locution indique la façon dont le pouvoir doit être exercé. Elle ne renvoie pas à des règlements administratifs, déjà pris, qu'il faudrait faire approuver après coup, comme s'il était écrit « la Société peut prendre des règlements administratifs qui doivent ensuite être approuvés » ou « les règlements administratifs n'entrent pas en vigueur sans l'approbation du gouverneur en conseil »⁸. Il est donc tout à fait concevable que l'article 39 envisage que, avant d'exercer le pouvoir de prendre des règlements administratifs, la Société doit obtenir l'approbation préalable du gouverneur en conseil. Bien sûr, il existe des locutions ou d'autres dispositions

⁶ P. 558.

⁷ Une recherche électronique a repéré l'expression dans dix-huit lois.

⁸ Voir *Township of Scarborough v. Bondi*, [1959] R.C.S. 444 (p. 446).

- 5 -

qui obligeraient à faire approuver les règlements administratifs avant de les prendre — par exemple, « les règlements administratifs ne se prennent pas sans l'approbation du gouverneur en conseil »⁸ ou « lorsque l'approbation du gouverneur en conseil est nécessaire à l'exercice d'un pouvoir, ce pouvoir n'est pas exercé tant que cette approbation n'a pas été obtenue »⁹. Comme le Parlement n'a pas précisé quand il faut obtenir l'approbation, c'est au gouverneur en conseil seul qu'il revient d'en décider.

Le mécanisme d'approbation de l'article 39 a pour but premier de donner au gouverneur en conseil le moyen de surveiller l'exercice du pouvoir de prendre des règlements administratifs. Pour l'approbation préalable, cette surveillance peut être assurée si un projet du règlement administratif est annexé pour examen ou si le gouverneur en conseil assortit de critères précis l'exercice du pouvoir dans un instrument d'approbation — par exemple, que le taux ne doit pas varier de plus de quatre pour cent par an — afin qu'il connaisse les composantes des règlements administratifs à venir. En pareil cas, comme le note John Mark Keyes dans *Executive Legislation*,¹⁰ le contenu de la législation exécutive aura en fait été formulé et le pouvoir d'approbation peut donc être exercé. L'auteur confirme que l'accent porte non seulement sur la « prise », mais sur la « formulation » du règlement, c'est-à-dire sur le fait que le gouvernement en conseil sait ce qu'il approuve. Une fois le contenu de la législation exécutive formulé, que ce soit au moyen d'un projet ou par la fixation de critères précis, le gouverneur en conseil est tout à fait capable d'évaluer en connaissance de cause s'il est dans l'intérêt public d'approuver le règlement administratif en question. Ainsi, les critères établis dans *Black's*, soit « la connaissance et l'exercice du pouvoir discrétionnaire une fois la connaissance acquise », sont pleinement remplis.

Dussault et Borgeat¹¹, comme vous le signalez, parlent de l'approbation comme d'un exemple de contrôle ultérieur. Il ne s'ensuit pas qu'ils estiment impossible que l'approbation soit donnée au préalable. En fait, à la note 444, ils reconnaissent qu'elle peut l'être.

Dans l'affaire *Butterworth and City of Ottawa*¹², le tribunal a statué que l'énoncé suivant : « le conseil des municipalités urbaines peut prendre des règlements administratifs ... avec l'approbation de la Commission municipale », semblait exiger l'obtention du consentement en même temps que la prise du règlement. Il a reconnu cependant que, comme c'était là une impossibilité pratique, la Commission devait nécessairement donner son approbation avant ou après le fait. Selon l'interprétation du tribunal, l'approbation devait normalement être donnée avant la prise du règlement, mais

⁸ *Ibid.*, là où ce libellé était réputé être libre de toute ambiguïté et interdire formellement de prendre des règlements administratifs tant que l'approbation du conseil n'avait pas été obtenue. (p. 448)

¹⁰ Butterworths, 1992, p. 66, 68.

¹¹ *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 1, p. 490 et suiv. (notamment p. 506-510); version anglaise : *Administrative Law: A Treatise*, 2^e éd., vol 1, p. 384 ff. (notamment p. 397-399).

¹² (1918) D.L.R. 426.

- 6 -

elle peut l'être par après¹³ s'il est plus raisonnable de procéder ainsi pour des raisons d'ordre pratique.

L'approbation ultérieure était jadis d'usage général, mais depuis quelques années l'approbation préalable est devenue plus commune pour des raisons d'ordre pratique et de commodité : elle permet au gouvernement de mettre en place son régime de réglementation de façon plus efficiente et de le mettre en œuvre dans les meilleurs délais. Du moment qu'aucun obstacle juridique ne s'y oppose, cette façon de procéder est adoptée pour des raisons d'ordre administratif. On ne peut pas dire que le gouverneur en conseil ait cherché à se défaire d'une condition résolutoire puisque l'article 39 de la Loi peut être interprété comme prescrivant une condition préalable.

Vous évoquez des difficultés pratiques. D'abord, si le gouverneur en conseil change d'avis entre la prise du décret d'approbation et la prise effective du règlement administratif, il peut toujours révoquer le décret. Un nouveau gouvernement serait lié par le décret d'approbation à moins de le révoquer avant la prise du règlement administratif tout comme il le serait par tout autre décret du conseil (jusqu'à révocation). Et si un délégué n'exerce pas son pouvoir? Comme le déclare le professeur Garant, le délégué est seul maître de décider si et quand exercer le pouvoir de prendre un règlement¹⁴. S'il décidait de ne pas exercer son pouvoir, ce qui lui est permis, il en résulterait simplement que le décret d'approbation serait sans effet.

Pour toutes ces raisons, les règlements administratifs ont été approuvés dans les formes prévues par la loi habilitante et sont légalement exécutoires. Je suis convaincu que cette façon de procéder est légalement valable et qu'elle est tout à fait acceptable du point de vue des politiques.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments distingués.

George Thomson
Sous-ministre de la Justice et
sous-procureur général du Canada
Téléphone : 957-4997
Télécopieur : 941-2279

c.c. : Lionel Levert
Ginette Williams
Jacques Desjardins
John Mark Keyes

¹³ Même si cette méthode devait « prêter à la critique » : *ibid.*, p. 434.

¹⁴ *Op. cit.*, note 5 *supra*, p. 318.

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 7 janvier 2008

Monsieur Shawn Abel
Avocat-conseil
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/2007-13, Règlement modifiant le Règlement sur l'Office
d'investissement du régime de pensions du Canada

Je réponds à votre lettre du 28 septembre 2007 concernant le moment où les provinces ont approuvé le projet d'abrogation de l'article 14 du *Règlement sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*. Voici partie de l'article 53 de la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada* :

53. (1) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements :

b) concernant les placements faits par l'Office et ses filiales;

(2) Les règlements pris en vertu du paragraphe (1) n'entrent pas en vigueur tant que les ministres provinciaux compétents d'au moins les deux tiers des provinces participantes, comptant au total les deux tiers au moins de la population de toutes ces provinces, n'ont pas approuvé les règlements.

Nous croyons que l'article 53 de la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada* n'exige pas explicitement ou implicitement que les provinces approuvent une modification du *Règlement sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada* (appelé ci-après le Règlement) après qu'elle a été effectuée par le gouverneur en conseil. En fait, nous souscrivons aux raisons que M. George Thompson, alors sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, énonce dans la lettre qu'il a envoyée au Comité mixte permanent d'examen de la réglementation en 1996 dans une affaire semblable.

- 2 -

C'est dire que le Parlement a laissé le gouverneur en conseil décider du moment où l'approbation par les provinces du Règlement doit être recherchée et obtenue.

Par courtoisie envers les provinces participantes en tant que gestionnaires conjoints de l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, le ministère des Finances a pour règle de toujours obtenir le consentement préalable des provinces aux règlements d'application de la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*. Les ministres des Finances des neuf provinces qui participent à l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada ont unanimement consenti à la modification du règlement d'application de la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*. Leurs lettres d'approbation (ci-jointes) ont été reçues avant l'entrée en vigueur du décret DORS/2007-0013 du 1^{er} février 2007 qui abroge l'article 14 du *Règlement sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*. Nous croyons que ce résultat est suffisant et compatible avec l'article 53 de la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*.

Dans l'espoir que j'ai répondu à vos préoccupations à votre satisfaction, je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments distingués.

Valerie Hughes
Sous-ministre adjointe et avocate
Direction juridique

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 10 janvier 2008

Madame Valerie Hughes
Sous-ministre adjointe et avocate
Direction juridique
Ministère des Finances
L'Esplanade Laurier
140, rue O'Connor, 21^e étage
OTTAWA (Ontario)
K1A 0G5

Madame la sous-ministre adjointe,

N/Réf.: DORS/2007-13, Règlement modifiant le Règlement sur l'Office
d'investissement du régime de pensions du Canada

Je vous renvoie à votre lettre du 7 janvier 2008 concernant le texte mentionné en objet.

Dans votre réponse, vous déclarez que le ministère des Finances souscrit aux raisons que M. George Thomson, alors sous-ministre des Finances, énonce dans sa lettre du 26 février 1996. J'en conclus que le ministère est d'accord avec le passage suivant de cette lettre, dont j'ai cité un extrait dans ma lettre du 28 septembre 2007 :

Le moment de l'approbation dépend du contexte. Dans les versions anglaise et française du paragraphe 39(1) de la Loi (la *Loi sur la Société canadienne des ports*), « l'approbation » est précédée de « avec »/« with », ce qui donne la locution prépositionnelle « avec l'approbation »/« with the approval ». Le verbe auquel elle se rattache est l'auxiliaire « peut », qui désigne un pouvoir et non une action. La locution indique la façon dont le pouvoir doit être exercé. Elle ne renvoie pas à des règlements administratifs, déjà pris, qu'il faudrait faire approuver après coup, comme s'il était écrit « la Société peut prendre des règlements administratifs qui doivent ensuite être approuvés » ou « les règlements administratifs n'entrent pas en vigueur sans l'approbation du gouverneur en conseil ».

- 2 -

Cela étant, je vous saurais gré de m'expliquer en quoi le passage souligné par M. Thomson se distingue du paragraphe 53(2) de la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*. Si le fait de dire que « les règlements administratifs n'entrent pas en vigueur sans l'approbation du gouverneur en conseil » exige que l'approbation soit donnée après la prise du règlement administratif, ne s'ensuit-il pas nécessairement que le fait de dire « les règlements ... n'entrent pas en vigueur tant » qu'ils n'ont pas été approuvés exige également que l'approbation soit donnée après la prise des règlements.

Au plaisir de lire vos observations supplémentaires.

Veuillez agréer, Madame la sous-ministre adjointe, l'expression de mes sentiments distingués.

Peter Bernhardt
Avocat-conseil

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 24 janvier 2008

Monsieur Peter Bernhardt
Avocat-conseil
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

OBJET: DORS/2007-13, Règlement modifiant le Règlement sur l'Office
d'investissement du régime de pensions du Canada

Je réponds à votre lettre du 10 janvier 2008 concernant le texte mentionné en objet.

Bien que, dans sa lettre du 26 février 1996 concernant l'article 39 de la *Loi sur la Société canadienne des ports*, M. Thomson déclare concevable que le Parlement ait voulu que, avant d'exercer le pouvoir que lui confère cet article de prendre des règlements administratifs, la Société canadienne des ports obtienne l'approbation préalable du gouverneur en conseil, il déclare dans le même paragraphe :

Bien sûr, il existe des locutions ou d'autres dispositions qui obligeraient à faire approuver les règlements administratifs avant de les prendre — par exemple, « les règlements administratifs ne se prennent pas sans l'approbation du gouverneur en conseil » ou « lorsque l'approbation du gouverneur en conseil est nécessaire à l'exercice d'un pouvoir, ce pouvoir n'est pas exercé tant que cette approbation n'a pas été obtenue ». Comme le Parlement n'a pas précisé quand il faut obtenir l'approbation, c'est au gouverneur en conseil seul qu'il revient d'en décider.

En outre, M. Thomson en vient globalement à la conclusion que les règlements administratifs ont été « approuvés dans les formes prévues par la loi habilitante et sont légalement exécutoires ».

- 2 -

Dans le cas présent, le Parlement ne précise pas quand les provinces doivent approuver un règlement modifiant le *Règlement sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*. Si le Parlement avait voulu que les provinces donnent leur approbation après la prise du règlement, il l'aurait déclaré en termes clairs et précis. Comme en fait foi ci-dessus l'extrait de la lettre de M. Thomson, le manque de précision du Parlement quant au moment où doit être obtenue l'approbation des provinces signifie que c'est au seul gouverneur en conseil qu'il revient d'en décider.

En outre, du seul point de vue des politiques, il y a des avantages à obtenir l'approbation des provinces avant la prise du décret. Si le gouverneur en conseil prenait d'abord le décret, il y a risque qu'on doive ensuite soumettre à son approbation un règlement révisé ayant reçu l'approbation voulue des provinces.

Rappelons aussi que ce n'est pas la première fois que le Règlement est modifié. Dans les tous les cas précédents, l'approbation préalable des provinces a été obtenue.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que le projet de règlement modifiant le Règlement que les provinces ont déjà approuvé est identique au règlement de modification pris par le gouverneur en conseil. On aboutirait à quelque chose d'absurde si l'on considérait que l'article 53 de la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada* oblige le ministère des Finances à soumettre à l'approbation des provinces un règlement de modification après qu'elles en ont déjà approuvé le libellé exact. À cet égard, nous reprenons les termes du juge Estey lorsque, dans l'arrêt *Berardinelli c. Ontario Housing Corporation* ((1978) 90 D.L.R. (3^e) 481 à 495), il écrit pour la majorité de la Cour suprême du Canada ce qui suit :

Mais c'est l'interprétation la plus pratique et la plus efficace qu'il faut retenir lorsque les termes utilisés par le législateur le permettent;...

Dans l'espoir que j'ai répondu à votre question, je vous prie de recevoir l'expression de mes sentiments distingués.

Valerie Hughes
Sous-ministre adjointe et avocate
Direction juridique

Appendix F

NOTE ON SOR/2007-82, IDENTITY SCREENING REGULATIONS**Background – The Passenger Protect Program**

These Regulations form part of an air passenger screening system, referred to by Transport Canada as the Passenger Protect Program and commonly called a “no-fly list”. The Regulations require air carriers to screen air passengers against a list of specified persons provided by Transport Canada. If an air passenger appears to be a person on the list, the air carrier must inform the Minister of Transport, whereupon the Minister may issue emergency directions under section 4.76 of the *Aeronautics Act* to prevent the person from boarding a plane, and to prevent the air carrier from allowing the person to board.

The “specified persons list” is developed and maintained administratively by Transport Canada, in consultation with the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). According to the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) accompanying the Regulations, persons will be added to the list if they are assessed as posing an immediate threat to aviation security. Ultimately, it is the Minister of Transport’s decision whether to add or remove a person from the list.

The *Public Safety Act*, 2002, S.C. 2004, c. 15, amended the *Aeronautics Act* to add the statutory powers on which the specified persons list depends. The existence of such a list was not specifically envisioned by parliamentarians when they considered the *Public Safety Act*, 2002. However, an examination of the debates of both Houses of Parliament and the proceedings of the relevant committees indicates that the key elements of this screening system were anticipated.

Parliamentary debate on the proposed *Public Safety Act*, 2002 recognized the intention of CSIS and the RCMP, in consultation with Transport Canada, to form “watch lists” of individuals who would be flagged as a danger to air travel. There was no controversy regarding the use of a watch list; indeed, this seemed to be an expected measure to both Parliamentarians and government officials. It should also be noted that the Privacy Commissioner of Canada accepted the idea of a watch list, provided that it was used exclusively to flag potential terrorists and threats to air security. RCMP officials suggested that if an air passenger matched the identity of a person on a watch list, several responses were possible, including intensifying passenger screening and placing officers on an aircraft. It seems that the use of emergency directions was not anticipated, at least in the debates, as a response to the identification of a person on a watch list.

- 2 -

The Passenger Protect Program incorporates the anticipated “watch list” and proposes that, at the discretion of the Minister or his designated officer, emergency directions may be issued against an air passenger who appears to match an identity on the list. Section 4.81(1)(b) of the Act confers on the Minister the power to request information from an air carrier concerning a “person specified by the Minister”. The Minister provides the “specified persons list” to air carriers, and an air carrier will only provide information to the Minister when there appears to be a match. While the intelligence used to determine whether persons should be placed on the “specified persons list” is derived in part from air passenger information received by CSIS and the RCMP, information sharing between air carriers and CSIS or the RCMP is governed by section 4.82 of the Act, not these Regulations. Similarly, while it may be arguable whether “emergency directions” were ever intended by Parliament to be used as part of a systematic screening program rather than in response to unforeseen events, such a question turns on the interpretation of the Act rather than these Regulations.

The Identity Screening Regulations

The *Identity Screening Regulations* prescribe the scheme in which air passengers are screened by air carriers against a list of specified persons provided by the Minister of Transport. If a passenger appears to be a person on the list, the air carrier is required to inform the Minister. Before concluding a screening of such a passenger, the air carrier must receive confirmation from the Minister as to whether an emergency direction has been made under section 4.76 of the *Aeronautics Act* in respect of that person. If an emergency direction is made against a passenger, section 7 of the Regulations requires the air carrier to provide the passenger with contact information for the “Department of Transport’s Office of Reconsideration”.

The Office of Reconsideration (OOR) is a purely administrative creation. According to the RIAS, a person subject to an emergency direction may contact the Office, which will conduct a review. The goal “is to provide a non-judicial, efficient mechanism for [a person] to have their case reviewed by persons independent of those who made the original recommendation.” The OOR is not an appeal body; it may only recommend to the Minister whether a person should be retained on or removed from the specified persons list. The RIAS also indicates that, as part of the OOR process, an “independent external advisor” will review the decision to place a person on the list. Taking into account the report of the independent external advisor, the OOR will make a recommendation to the Minister. The Minister may accept or reject the OOR recommendation and, after the Minister decides whether or not to remove the person from the specified persons list, that person will be informed of the decision. The RIAS states that, in addition to the OOR process, a person may

- 3 -

have the option of complaining to the Security Intelligence Review Committee (SIRC), the Commission for Public Complaints against the RCMP (CPC) or the Canadian Human Rights Commission, and seeking judicial review in the Federal Court of Canada.

The November 26, 2007 Reply from the Department of Transport

Counsel wrote to the Department of Transport regarding three issues related to the OOR. First, it was noted that section 7 of the Regulations only requires that a person who has been the subject of an emergency direction be provided with the "contact information" of the OOR by the air carrier. Counsel asked whether more information should not be provided, for example the mandate or purpose of the OOR and the rights of review that the person is entitled to. The Department replied that a person denied boarding receives a copy of an emergency direction, the coordinates of the OOR, and the reason why they may wish to contact the office, i.e. to make representations in respect of the decision. The person may then contact the OOR by phone or email, or obtain further information on the OOR's website.

It should be noted, however, that a copy of the emergency direction is not required to be provided by the Act or the Regulations. If this is the current practice, perhaps it should be set out in the Regulations expressly. Similarly, if a person subject to an emergency direction is provided with information concerning their right to seek a review, there seems to be no reason not to require in the Regulations that such information be provided in each case.

On the second issue, counsel pointed out that the RIAS provides considerable detail concerning the procedure of the OOR review process, and suggested that the OOR procedure, as well as basic procedural rights, should be enshrined in the Regulations. The Department replied that the OOR should not be confused with a tribunal or appeal mechanism, for the creation of which there would be no enabling authority in the Act. However, it had not been suggested that an appeal mechanism be put in place. It is always preferable that the basic rights of procedure be guaranteed by law, rather than being left to administrative discretion. Such rights may include the right to know the case against oneself, the right to make representations and the right to receive reasons for the decision. At the very least it would seem that the OOR process already described in the RIAS should be set out in the Regulations. Doing so could only enhance the perception of fairness of the review mechanism.

On the third issue, it was asked under what circumstances it would be possible for a person subject to an emergency direction to complain to the Security Intelligence Review Committee (SIRC), the Commission for Public Complaints against the RCMP (CPC) or the Canadian Human Rights Commission. It was also asked what remedies each of these bodies could

- 4 -

provide to a person, and how a person is to know to which body he or she should complain. The Department replied only that a person can obtain information about these bodies on their websites, for which links are provided on the OOR website. It should be evident that when a person is subject to a negative administrative decision, he or she should be provided with clear and detailed directions as to what options are appropriate to contest that decision. It seems inadequate to suggest that a number of options might or might not be helpful and then leave the person to figure out which should be pursued.

January 7, 2008
SA/mh

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
PAUL DEWAR, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ

September 20, 2007

William McCullough, Esq.
Director General
Executive Services
Department of Transport
26th Floor, Room 2626
Tower C, Place de Ville
OTTAWA, Ontario
K1A 0N5

Dear Mr. McCullough:

Our File: SOR/2007-82, Identity Screening Regulations

I have reviewed the referenced Regulations prior to placing them before the Joint Committee, and would value your advice on the following matter:

The *Identity Screening Regulations* prescribe a scheme in which air passengers are screened by air carriers against a list of specified persons provided by the Minister of Transport. If a passenger appears to be a person on the list, the air carrier is required to inform the Minister. Before concluding a screening of such a passenger, the air carrier must receive confirmation from the Minister that emergency directions have been made under section 4.76 of the *Aeronautics Act* in respect of that person or that no emergency directions will be made. If emergency directions are made against a passenger, section 7 of the Regulations requires the air carrier to provide the passenger with contact information for the "Department of Transport's Office of Reconsideration".

Fundamental to the operation of this scheme are two things not governed by these Regulations: the specified persons list maintained by the Minister, and the Office of Reconsideration (OOR). Section 4.81(1)(b) of the Act confers upon the Minister the power to request information from an air

- 2 -

carrier concerning a "person specified by the Minister". According to the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) accompanying the Regulations, individuals will be added or removed from the "specified persons list" by the Minister on the recommendation of an advisory group chaired by Transport Canada and including the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and possibly representatives from other government departments.

The OOR itself is a purely administrative creation. According to the RIAS, a person subject to an emergency direction may contact the Office, which will conduct a review. The goal "is to provide a non-judicial, efficient mechanism for [a person] to have their case reviewed by persons independent of those who made the original recommendation." The OOR is not an appeal body; it may only recommend to the Minister whether a person should be retained on or removed from the specified persons list. The RIAS also indicates that, as part of the OOR process, an "independent external advisor" will review the decision to place a person on the list. Taking into account the report of the independent external advisor, the OOR will make a recommendation to the Minister. The Minister may accept or reject the OOR recommendation and, after the Minister decides whether or not to remove the person from the specified persons list, that person will be informed of the decision. The RIAS states that, in addition to the OOR process, a person may have the option of complaining to the Security Intelligence Review Committee (SIRC), the Commission for Public Complaints against the RCMP (CPC) or the Canadian Human Rights Commission, and seeking judicial review in the Federal Court of Canada.

I have some questions regarding the suggested options for review. Section 7 of the Regulations requires that, if an emergency direction is made in respect of a person specified by the Minister, the Minister shall provide the air carrier with "contact information" for the OOR, which the air carrier must provide to the affected person. Should further information not also be provided, including the mandate or purpose of the OOR and the rights of review that the affected person enjoys? How is it intended that the person will know what the contact information is for and what options they are entitled to?

As noted above, the RIAS provides considerable detail concerning the OOR review process. Given that this process exists, why should it not be provided for in the Regulations themselves? Generally, where an administrative decision adversely affects an individual, the principles of fundamental justice require that certain rights be guaranteed by law, including a right to be heard in objection, a right to a timely decision on review, and a right to hear the reasons for the decision.

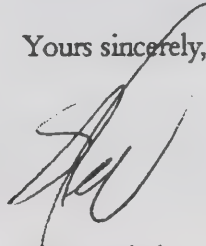
- 3 -

Administrative procedures are no substitute for legally binding requirements, nor is it sufficient that the principles of administrative fairness and natural justice require certain procedural guarantees. Where procedural safeguards can be clearly and concisely set out in regulations it is preferable that this be done, rather than forcing individuals to rely on the courts to afford protection through the application of common-law principles and the *Charter of Rights and Freedoms* at the end of expensive and time-consuming proceedings. That aside, the inclusion of administrative appeal procedures in the regulations could only serve to enhance the perception that the process is a fair one.

Additionally, I note that the RIAS states "in some cases" persons may complain to SIRC, the CPC or the Canadian Human Rights Commission. Under what circumstances may a person complain, in each case, to SIRC, the CPC, or the Canadian Human Rights Commission? What remedies may each of these bodies grant to address a person's concerns as to being placed on or not being removed from the specified persons list, or to being the subject of an emergency direction? How is a person to know to which body he or she should complain?

I look forward to receiving your comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Shawn Abel', written over a horizontal line.

Shawn Abel
Counsel

/mh

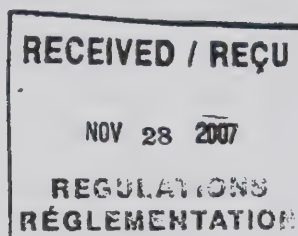


Transport Canada

Transports Canada

NOV 26 2007

Mr. Shawn Abel
Counsel
Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0N4



Dear Mr. Abel:

SUBJECT: SOR/2007-82, Identity Screening Regulations

This is in response to your letter dated September 20th, 2007, in which you raised questions regarding the Reconsideration process and suggested options for review.

Question 1

A person denied boarding receives a copy of an Emergency Direction that provides him or her with both the coordinates of the Office of Reconsideration (OOR) and the reason why they may wish to contact this office, i.e., "To make representations in respect of this decision, ..."

Once the person has these coordinates, they can contact the OOR's staff by phone or e-mail. The person can choose to consult the OOR's website to obtain detailed information about the application for reconsideration, the reconsideration process, and the options available.

Question 2

The reconsideration process offered by the OOR is not to be confused with that of a tribunal. As you noted, it is a departmental process, designed to allow a person to make representations respecting their case with a view to a quick and free reconsideration of the Minister's initial decision. However, this does not preclude an applicant from seeking judicial review before the Federal Court.

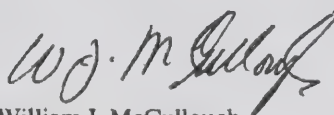
- 2 -

An appeal mechanism was not added to the *Identity Screening Regulations* (the Regulations) because the *Aeronautics Act* (the Act) does not contain express authority for the Governor in Council to make regulations allowing a third-party to review discretionary decisions made by the Minister pursuant to the Act. Without such authority there is a legal risk that any appeal mechanism set out in the Regulations would be struck down by a Court as *ultra vires*.

Question 3

As you noted, "in some cases" persons may complain to SIRC, the CPC or the Canadian Human Rights Commission. On the OOR's website, links are provided to applicants where they can obtain detailed information from these bodies with respect to their mandate and the recourse options they offer. The applicant can choose the recourse that he or she thinks appropriate in the particular circumstances.

Yours sincerely,



William J. McCullough
Director General
Executive Services

Annexe F

TRANSLATION / TRADUCTIONNOTE AU SUJET DU DORS/2007-82, RÈGLEMENT SUR LE CONTRÔLE DE L'IDENTITÉContexte – Le Programme de protection des passagers

Le *Règlement sur le contrôle de l'identité* fait partie d'un système de contrôle des passagers aériens, soit le Programme de protection de passagers de Transports Canada ou, comme on l'appelle communément, la « liste des personnes interdites de vol ». Le *Règlement* exige que les transporteurs aériens contrôlent les passagers en vérifiant si leur nom figure sur une liste de personnes interdites de vol fournie par Transports Canada. Si le nom d'un passager se trouve sur cette liste, le transporteur aérien doit en informer le ministre des Transports, qui pourra émettre des directives d'urgence aux termes de l'article 4.76 de la *Loi sur l'aéronautique* afin d'empêcher cette personne de monter à bord d'un avion et d'interdire au transporteur aérien de procéder à son embarquement.

Sur le plan administratif, c'est Transports Canada qui se charge d'établir et de mettre à jour de la « liste des personnes interdites de vol », en consultation avec le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Selon le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) qui accompagne le *Règlement*, les personnes qui sont ajoutées à la liste sont considérées comme étant susceptibles de présenter un danger immédiat pour la sûreté aérienne. En bout de ligne, c'est le ministre des Transports qui peut décider s'il convient d'ajouter un nom à la liste ou d'en retirer un.

La *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, L.C. 2004, c. 15, a modifié la *Loi sur l'aéronautique* en conférant des pouvoirs supplémentaires qui régissent la liste des personnes interdites de vol. La création d'une telle liste n'avait pas vraiment été envisagée par les parlementaires lorsqu'ils ont examiné la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*. Cependant, l'étude des débats des deux chambres du Parlement et des délibérations des comités parlementaires qui ont étudié la question indique que les éléments clés de ce système de contrôle étaient prévus.

Lors du débat parlementaire sur la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* proposée, on a reconnu que le SCRS et la GRC avaient l'intention de dresser, en consultation avec Transports Canada, des « listes de surveillance » répertoriant des personnes jugées susceptibles de représenter un danger pour la sûreté aérienne. Il n'y a eu aucune controverse quant à l'utilisation de ce type de

- 2 -

liste; cela semblait plutôt être une mesure que les parlementaires et les hauts fonctionnaires du gouvernement attendaient. Il convient également de noter que le commissaire à la protection de la vie privée du Canada avait accepté l'idée d'une liste de surveillance, à la condition qu'elle serve uniquement à signaler la présence potentielle de terroristes ou de dangers pour la sûreté aérienne. Les agents de la GRC avaient suggéré diverses mesures pouvant être prises lorsque le nom d'un passager aérien figurait sur une liste de surveillance, comme exercer un contrôle accru des voyageurs et placer des agents de la GRC à bord de l'aéronef. Il semble que l'on n'avait pas prévu d'émettre des directives d'urgence dans les cas où le nom d'un passager se retrouverait sur une liste de surveillance, du moins on n'en fait pas mention dans les débats.

Le Programme de protection des passagers prévoit l'utilisation de ces « listes de surveillance » et permet de donner, à la discrétion du ministre ou du fonctionnaire qu'il autorise, des directives d'urgence à l'égard d'un passager aérien dont le nom figure sur une telle liste. L'alinéa 4.81(1)*b*) de la *Loi* confère au ministre le pouvoir de demander des renseignements auprès d'un transporteur aérien au sujet « de toute personne qu'il désigne ». Le ministre fournit la « liste des personnes interdites de vol » aux transporteurs aériens et chaque transporteur doit fournir des renseignements au ministre uniquement lorsqu'il semble que le nom d'une personne inscrite sur cette liste concorde avec celui d'un passager. Bien que la décision d'inscrire le nom d'une personne sur la « liste des personnes interdites de vol » s'inspire en partie des renseignements relatifs aux passagers aériens qui sont transmis par le SCRS et la GRC, les échanges de renseignements entre les transporteurs aériens et ces deux organismes sont régis par l'article 4.82 de la *Loi*, et non par le *Règlement sur le contrôle de l'identité*. De même, la question de savoir si le Parlement avait prévu que les « directives d'urgence » feraient partie d'un programme de contrôle systématique plutôt ou seraient données en cas de situation imprévue dépend de l'interprétation de la *Loi*, et non du *Règlement*.

Le Règlement sur le contrôle de l'identité

Le *Règlement sur le contrôle de l'identité* prescrit le mécanisme par lequel les passagers aériens sont contrôlés par les transporteurs aériens, lesquels doivent comparer le nom des passagers avec ceux apparaissant sur la liste des personnes interdites de vol qui est fournie par le ministre des Transports. Si le nom d'un passager correspond à celui d'une personne figurant sur la liste, le transporteur aérien est tenu d'en informer le ministre. Avant de mettre fin au contrôle du passager, le transporteur aérien doit attendre que le ministre lui indique si une directive d'urgence a été donnée à son égard, en application de l'article 4.76 de la *Loi sur l'aéronautique*. Dans l'affirmative, l'article 7 du *Règlement* exige que le transporteur aérien fournisse au passager les coordonnées du « Bureau de réexamen du ministère des Transports ».

- 3 -

Le Bureau de réexamen (BR) est un organisme purement administratif. Selon le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), toute personne qui fait l'objet d'une directive d'urgence peut contacter le Bureau, qui étudiera son dossier. Le but est « de fournir [à la personne] un mécanisme non judiciaire et efficace pour lui permettre de faire examiner son cas par des personnes indépendantes de celles qui ont fait la recommandation initiale ». Le BR n'est pas un organisme d'appel; tout ce qu'il peut faire, c'est recommander au ministre que le nom d'une personne demeure sur la liste des personnes interdites de vol ou qu'il en soit retiré. Le REIR précise également que, lors du processus d'examen du BR, un « conseiller externe indépendant » sera chargé de revoir la décision de placer une personne sur la liste. Le BR, qui tiendra compte du rapport du conseiller externe indépendant, fournira une recommandation au ministre. Ce dernier a le choix d'accepter ou non cette recommandation, et la personne visée sera informée de la décision. Selon le REIR, en plus d'avoir recours au processus d'examen du BR, la personne visée peut porter plainte au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), à la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) ou à la Commission canadienne des droits de la personne. Elle peut également demander une révision judiciaire à la Cour fédérale.

La réponse du 26 novembre 2007 du ministère des Transports

Le conseiller juridique a envoyé une lettre au ministère des Transports dans laquelle il pose trois questions relativement au Bureau de réexamen (BR). Dans sa première question, il précise que l'article 7 du *Règlement* prévoit uniquement que le transporteur aérien fournisse les coordonnées du BR à toute personne ayant fait l'objet d'une directive d'urgence. Le conseiller juridique demande s'il ne conviendrait pas de lui fournir d'autres renseignements, comme le mandat ou la raison d'être du BR et les droits dont elle dispose pour demander l'examen de son cas. Le ministère a répondu que l'on remet à la personne interdite de vol une copie de la directive d'urgence, les coordonnées du BR ainsi que la raison pour laquelle elle peut vouloir communiquer avec le Bureau, c'est-à-dire pour présenter des observations au sujet de la décision. Si elle désire obtenir de plus amples renseignements, elle peut communiquer par téléphone ou par courriel avec le BR ou consulter son site Web.

Il convient cependant de préciser que ni la *Loi* ni le *Règlement* n'exigent qu'une copie de la directive d'urgence ne soit fournie. S'il s'agit de la pratique actuelle, il faudrait peut-être qu'elle soit prescrite par le *Règlement*. De plus, étant donné que la procédure consiste à donner à la personne faisant l'objet d'une directive d'urgence des renseignements sur son droit de faire une demande de réexamen, il faudrait bien que le *Règlement* précise que ces renseignements doivent être fournis dans tous les cas.

- 4 -

Dans sa deuxième question, le conseiller juridique souligne le fait que le REIR expose en détail le processus de réévaluation du BR, et il suggère que cette procédure ainsi que les droits procéduraux de base soient prévus dans le *Règlement*. Le Ministère a répondu que le BR ne devait pas être considéré comme un tribunal ou un mécanisme d'appel, car la *Loi* ne confère pas de pouvoir pour la création d'un tel organisme ou mécanisme. Cependant, il n'a pas été proposé de mettre en place un mécanisme d'appel. Or, il est toujours préférable que les droits fondamentaux liés à une procédure soient garantis par la loi plutôt que laissés à la discrétion d'une entité administrative. Ces droits pourraient être notamment le droit de connaître la cause, le droit de présenter des observations et le droit de connaître les motifs de la décision. Au minimum, le processus de réévaluation du BR, déjà décrit dans le REIR, devrait être inscrit dans le *Règlement*. Le mécanisme de réexamen serait ainsi perçu comme étant plus équitable.

Dans sa troisième question, le conseiller juridique demande dans quelles circonstances une personne faisant l'objet d'une directive d'urgence peut porter plainte au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), à la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) ou à la Commission canadienne des droits de la personne. Il demande également au Ministère quels recours ces organismes mettent à la disposition de la personne visée et comment cette dernière peut savoir à qui adresser sa plainte. Le Ministère a simplement répondu qu'elle peut obtenir des renseignements auprès de ces trois organismes en consultant leur site Web, dont les adresses sont fournies dans le site Web du BR. Il est évident que toute personne faisant l'objet d'une décision administrative défavorable devrait avoir droit à des renseignements clairs et détaillés sur les options qui s'offrent à elle pour contester la décision. Il ne suffit pas de lui suggérer certaines options possibles puis de la laisser deviner laquelle elle devrait choisir.

Le 7 janvier 2008
SA/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 20 septembre 2007

Monsieur William McCullough
Directeur général
Services exécutifs
Ministère des Transports
26^e étage, bureau 2626
Tour C, Place de Ville
Ottawa (Ontario)
K1A 0N5

Monsieur,

N/réf. : DORS/2007-82, Règlement sur le contrôle de l'identité

J'ai examiné le Règlement mentionné ci-dessus avant son étude par le Comité mixte et j'aimerais obtenir votre avis sur les questions suivantes:

Le *Règlement sur le contrôle de l'identité* prescrit le mécanisme par lequel les passagers aériens sont contrôlés par les transporteurs aériens, lesquels doivent comparer le nom des passagers avec ceux apparaissant sur la liste des personnes interdites de vol qui est fournie par le ministre des Transports. Si le nom d'un passager correspond à celui d'une personne figurant sur la liste, le transporteur aérien est tenu d'en informer le ministre. Avant de mettre fin au contrôle du passager, le transporteur aérien doit attendre que le ministre lui indique si une directive d'urgence a été donnée à son égard, en application de l'article 4.76 de la *Loi sur l'aéronautique*. Dans l'affirmative, l'article 7 du *Règlement* exige que le transporteur aérien fournisse au passager les coordonnées du « Bureau de réexamen du ministère des Transports ».

Il y a deux éléments qui ne sont pas régis par le *Règlement* et qui sont essentiels au fonctionnement de ce mécanisme, soit la liste des personnes interdites de vol, qui est régie par le ministre, et le Bureau de réexamen (BR). L'alinéa 4.81(1)b) de la *Loi* confère au ministre le pouvoir de demander des renseignements auprès d'un transporteur aérien à l'égard de « toute personne qu'il précise ». Selon le Résumé de l'étude d'impact de la Réglementation qui accompagne le *Règlement*, c'est le ministre qui ajoutera des noms à la « liste des personnes interdites de vol » ou qui en retirera sur la recommandation d'un

- 2 -

groupe consultatif présidé par Transports Canada et constitué de membres du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et, possiblement, de représentants d'autres ministères fédéraux.

Le Bureau de réexamen (BR) est un organisme purement administratif. Selon le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), toute personne qui fait l'objet d'une directive d'urgence peut contacter le Bureau, qui étudiera son dossier. Le but est « de fournir [à la personne] un mécanisme non judiciaire et efficace pour lui permettre de faire examiner son cas par des personnes indépendantes de celles qui ont fait la recommandation initiale ». Le BR n'est pas un organisme d'appel; tout ce qu'il peut faire, c'est recommander au ministre que le nom d'une personne demeure sur la liste des personnes interdites de vol ou qu'il en soit retiré. Le REIR précise également que, lors du processus d'examen du BR, un « conseiller externe indépendant » sera chargé de revoir la décision de placer une personne sur la liste. Le BR, qui tiendra compte du rapport du conseiller externe indépendant, fournira une recommandation au ministre. Ce dernier a le choix d'accepter ou non cette recommandation, et la personne visée sera informée de la décision. Selon le REIR, en plus d'avoir recours au processus d'examen du BR, la personne visée peut porter plainte au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), à la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) ou à la Commission canadienne des droits de la personne. Elle peut également demander une révision judiciaire à la Cour fédérale.

Je m'interroge également au sujet des options de réexamen suggérées. L'article 7 du *Règlement* prévoit que, si une directive d'urgence est donnée à l'égard d'une personne précisée par le ministre, ce dernier doit fournir les « coordonnées » du BR au transporteur aérien qui est tenu de les mettre à la disposition de la personne en cause. Ne faudrait-il pas lui fournir aussi d'autres renseignements, notamment le mandat ou la raison d'être du BR ainsi que ses droits en matière de réexamen? Comment la personne pourra-t-elle savoir quelle est la nature des « coordonnées » qu'on doit lui donner et quelles sont les options qui s'offrent à elle?

Comme il est mentionné ci-dessus, le REIR expose en détail le processus de réévaluation du BR. Étant donné que la procédure existe, pourquoi ne serait-elle pas prévue dans le *Règlement*. En général, si une décision administrative touche une personne de façon défavorable, les principes de justice fondamentale exigent que certains droits soient garantis par la loi, notamment le droit de contester, le droit d'obtenir un réexamen dans des délais raisonnables et le droit de connaître les motifs de la décision.

Les procédures administratives ne peuvent remplacer les exigences conférées par la loi et les principes de l'équité administrative et de la justice

- 3 -

naturelle ne peuvent être protégés uniquement par des garanties procédurales. Lorsque c'est possible, il est préférable que les garanties procédurales soient établies clairement et de manière concise dans un règlement, plutôt que d'obliger les personnes à avoir recours aux tribunaux pour obtenir une protection en vertu des principes de la common law et de la *Charte des droits et libertés*, à la suite de procédures chères et interminables. De plus, l'ajout d'un mécanisme d'appel administratif dans le *Règlement* pourrait renforcer l'impression que le processus est équitable.

Enfin, le REIR souligne que « dans certains cas », les personnes visées pourront porter plainte auprès du CSARS, de la CPP ou de la Commission canadienne des droits de la personne. Dans quelles circonstances particulières peut-on porter plainte à chacun de ces organismes? Quels mécanismes chacun d'entre eux a-t-il prévus pour répondre aux préoccupations d'une personne dont le nom a été ajouté à la liste des personnes interdites de vol ou n'en a pas été retiré, ou de celle qui fait l'objet d'une directive d'urgence? Et comment peut-elle savoir à quel organisme s'adresser pour porter plainte?

J'attends vos commentaires et vous prie de croire, Monsieur, à mes sentiments dévoués.

Shawn Abel
Conseiller juridique

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 26 novembre 2007

Monsieur Shawn Abel
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0N4

Monsieur,

OBJET: DORS/2007-82, Règlement sur le contrôle de l'identité

La présente fait suite à votre lettre du 20 septembre 2007, dans laquelle vous nous posiez des questions au sujet du processus de réexamen ainsi que des options de réexamen suggérées.

Question 1

Une personne interdite de vol reçoit un exemplaire de la directive d'urgence qui contient les coordonnées du Bureau de réexamen (BR) ainsi que la raison pour laquelle elle peut vouloir communiquer avec le Bureau, c'est-à-dire « pour présenter des observations au sujet de la décision... ».

Elle peut ensuite communiquer avec le personnel du BR par téléphone ou par courriel. Elle peut également consulter le site Web du BR afin d'obtenir de plus amples renseignements sur la manière de présenter une demande de réexamen, sur le processus de réexamen et sur les options disponibles.

Question 2

Le processus de réexamen offert par le BR ne s'apparente pas à un recours devant un tribunal. Comme vous l'avez noté, il s'agit d'un processus ministériel conçu pour permettre à une personne de faire des observations au sujet de son cas en vue d'obtenir le réexamen rapide et gratuit de la décision que le ministre a prise initialement à son égard. Cependant, cela n'empêche pas la personne de présenter une demande de révision judiciaire à la Cour fédérale.

- 2 -

Aucun mécanisme d'appel n'a été inscrit au *Règlement sur le contrôle de l'identité* (le *Règlement*) parce que la *Loi sur l'aéronautique* (la *Loi*) ne donne pas expressément au gouverneur en conseil le pouvoir de permettre, par voie de règlement, à une tierce partie d'examiner les décisions discrétionnaires prises par le ministre en application de la *Loi*. Sans ce pouvoir, tout mécanisme d'appel qui serait prévu par le *Règlement* pourrait, d'un point de vue juridique, être considéré *ultra vires* par la Cour.

Question 3

Comme vous l'avez précisé, des personnes peuvent « dans certains cas » porter plainte au CSARS, à la CPP ou à la Commission canadienne des droits de la personne. Le site Web du BR fournit à ces personnes les sites Web de ces trois organismes, où elles peuvent obtenir de plus amples renseignements quant à leur mandat et aux mécanismes de recours qui s'offrent à elles. Toute personne qui veut porter plainte peut choisir le mécanisme qu'elle juge approprié selon les circonstances.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de notre haute considération.

William J. McCullough
Directeur général
Services exécutifs

Appendix G

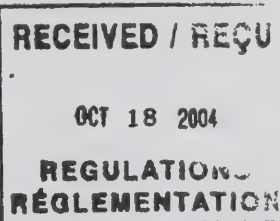


Canadian Food Inspection Agency
Agence canadienne d'inspection des aliments

OCT - 9 2004

SJC 047841

Mr. Peter Bernhardt
Counsel
Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4



Dear Mr. Bernhardt:

**Re: SOR/91-687 - Processed Products Regulations, amendment;
SOR/95-548, Miscellaneous Amendments Regulations (Department of
Agriculture and Agri-Food) 1995-2**

This is in response to your letter of August 4, 2004, regarding the above-noted subjects.

Regarding SOR/91-687 - Processed Products Regulations, amendment, the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) has decided to address the Committee's submission relating to the definitions of "adulterated" and "contaminated" in the next package of miscellaneous amendments, which is expected next year. The definition for "adulterated" will be repealed and the definition for "contaminated" will be defined in the same manner as it is in similar regulations, such as the *Dairy Products Regulations*.

Regarding SOR/95-548, Miscellaneous Amendments Regulations (Department of Agriculture and Agri-Food) 1995-2, we have received several comments from our stakeholders and have amended the proposed revision to the *Processed Products Regulations* to reflect these comments wherever possible.

CFIA legal counsel has reviewed the revised *Processed Products Regulations*, and we are preparing the revision to submit to the Department of Justice for examination.

I trust this is satisfactory.

Yours sincerely,

Kristine Stolarik
Executive Director
Liaison, Preparedness and
Policy Coordination

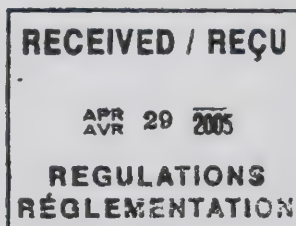


Canadian Food Inspection Agency
Agence canadienne d'inspection des aliments

APR 27 2005

SJC 048544

Mr. Peter Bernhardt
Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4



Dear Mr. Bernhardt:

Re: SOR/95-548, Miscellaneous Amendments Regulations (Department of Agriculture and Agri-Food) 1995-2

This is in response to your letter of February 24, 2005, regarding the above-noted subject.

The drafting of the new *Processed Products Regulations* is nearing completion, and we hope to be in a position to submit them to the Department of Justice for examination this fiscal year.

I trust the foregoing information is satisfactory.

Yours sincerely,

Kristine Stolarik
Executive Director
Liaison, Preparedness and Policy Coordination



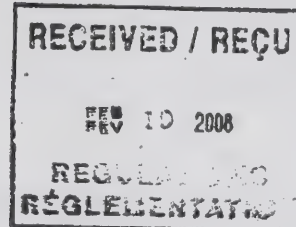
Canadian Food Inspection Agency
Agence canadienne d'inspection des aliments

59 Camelot Dr.
Ottawa, Ontario
K1A 0Y9

FEB 14 2008

SJC 001634

Mr. Peter Bernhardt,
General Counsel,
Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4



Dear Mr. Bernhardt,

RE: SOR/95-548, Miscellaneous Amendments Regulations (Department of Agriculture and Agri-Food) 1995-2

Thank you for your letter of June 5, 2007, regarding the above-noted subject. I apologize for the delay in responding.

The remaining proposed amendments to the *Processed Products Regulations* are complex and lengthy. As there are a number of priority regulatory packages under development, within the Canadian Food Inspection Agency and elsewhere in government, the review has been delayed.

Your interest in the status of the file is acknowledged and appreciated.

Yours sincerely,

Veronica McGuire
Associate Vice President
Policy and Programs Branch

Annexe G

TRANSLATION / TRADUCTION

SJC 047841

Le 9 octobre 2004

Monsieur Peter Bernhardt
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

Objet : DORS/91-687, *Règlement sur les produits transformés – Modification*
DORS/95-548, *Règlement correctif 1995-2 (ministère de l'Agriculture*
et de l'Agroalimentaire)

Je réponds par la présente à votre lettre du 4 août 2004 au sujet des règlements en objet.

En ce qui concerne le DORS/91-687, *Règlement sur les produits transformés – Modification*, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a décidé de faire les modifications demandées par le Comité mixte à l'égard des définitions de « falsifié » et de « contaminé » dans le cadre du prochain règlement correctif, prévu pour l'an prochain. La définition de « falsifié » sera abrogée et celle de « contaminé » aura le même libellé que dans d'autres règlements du même genre, comme le *Règlement sur les produits laitiers*.

En ce qui concerne le DORS/95-548, le *Règlement correctif 1995-2 (ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire)*, nous avons reçu des parties intéressées plusieurs observations dont nous avons tenu compte le plus possible dans la refonte proposée à l'égard du *Règlement sur les produits transformés*.

Le conseiller juridique de l'ACIA a examiné le *Règlement sur les produits transformés*, et lorsque nous aurons terminé la rédaction du nouveau texte, nous le soumettrons à l'examen du ministère de la Justice.

Espérant que ce qui précède sera à votre satisfaction, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Kristine Stolarik
Directrice exécutive
Liaison, mesures d'urgence et coordination des politiques

TRANSLATION / TRADUCTION

SJC 048544

Le 27 avril 2005

Monsieur Peter Bernhardt
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

Objet : DORS/95-548, Règlement correctif 1995-2 (ministère de l'Agriculture
et de l'Agroalimentaire)

Je réponds par la présente à votre lettre du 24 février 2005 au sujet des
règlements en objet.

La rédaction du nouveau *Règlement sur les produits transformés* touche à sa fin et
nous espérons être en mesure de le soumettre à l'examen du ministère de la
Justice au cours du présent exercice.

Espérant que ce qui précède sera à votre satisfaction, je vous prie d'agréer,
Monsieur, mes salutations distinguées.

Kristine Stolarik
Directrice exécutive
Liaison, mesures d'urgence et
coordination des politiques

TRANSLATION / TRADUCTION

SJC 001634

Le 14 février 2008

Monsieur Peter Bernhardt
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

Objet : DORS/95-548, Règlement correctif 1995-2 (ministère de l'Agriculture
et de l'Agroalimentaire)

J'ai bien reçu votre lettre du 5 juin 2007, au sujet du règlement en objet, et je vous en remercie. Je vous prie de pardonner le temps que j'ai mis à vous répondre.

Les modifications qu'il reste à apporter au *Règlement sur les produits transformés* sont complexes et volumineuses et leur examen a dû être reporté en raison du fait qu'un certain nombre de règlements prioritaires sont actuellement en cours d'élaboration à l'Agence et dans d'autres ministères.

Vous sachant gré de l'intérêt que vous portez au dossier et à l'état d'avancement des modifications promises, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes plus cordiales salutations.

Veronica McGuire
Vice-présidente associée
Politiques et programmes

Appendix H

TRANSLATION / TRADUCTIONNOTE ON SOR/95-212, PLANT PROTECTION REGULATIONS

Originally, twenty-five points had been raised by Joint Committee counsel. As the Committee was able to note when it examined SOR/2002-438, corrections have already been made following comments made in the last paragraph of point 3 and in point 17 of the letter sent by Committee counsel on November 20, 2000. Including the commitments made in the letter of March 8, 2007 sent by the Agency, corrections were promised concerning fifteen points, i.e. points 1, 2, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 16, 18, 19, 22, 23, 24 and 25.

In the opinion of Committee counsel, a satisfactory reply was provided in the letter of March 8, 2007 with regard to the third paragraph of point 3.

Finally, according to Committee counsel, the replies provided by the Agency in the letter of March 8, 2007 are still unsatisfactory with regard to points 3 (except for the third paragraph), 4, 5, 13, 20 and 21.

3. Section 5(4)

This section provides that "a person who obtains a written authorization referred to in subsection (2) shall comply with all the conditions set out in the authorization". The Committee has often had the opportunity to comment this type of regulatory provision. Their effect is that failure to respect the requirements imposed by an administrative document, here an authorization to carry out activities forbidden by the Plant Protection Act unless one obtains that authorization, is punishable by a fine or imprisonment, as though dealing with requirements imposed by an act or a regulation. The Committee has always been of the opinion that a provision such as section 5(4) of the Regulations must be introduced pursuant to clear enabling authority, which is not the case here.

The jurisprudence the Agency refers to to justify the validity of section 5(4) of the Regulations was analysed in detail by the Committee in its *Report No. 78 – Disallowance*, which concerned section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989*. The Committee has found no reason to change its point of view on the matter.

In the case of section 5(4) of the Regulations, section 48(1) as well as sections 49 and 50 of the Act must be taken into account.

- 2 -

Section 48(1) of the Act provides that "Every person who contravenes any provision of this Act, other than section 9, or the regulations or refuses or neglects to perform any duty imposed by or under the Act or the regulations is guilty of [...] an offence". On the face of it, the French version of this provision does not concern the requirements imposed in the administrative authority since those requirements are neither regulatory provisions nor obligations imposed by the regulations. However, the French version is defective. Indeed, there is no difference between contravening the regulations or refusing or neglecting to perform any duty imposed by the regulations. The English version states for its part that any person who contravenes the regulations or refuses or neglects to perform any duty imposed by or under the Act or the regulations ("under the regulations") is guilty of an offence. The English version quite clearly represents Parliament's intention. It follows that the requirements imposed in the authority may be considered as obligations imposed under the regulations. In this case, section 5(4) of the Regulations, to the extent that it constitutes an attempt to make non-compliance with the obligations imposed by the authority punishable by a fine or by imprisonment, is unnecessary and should be deleted. In addition, the appropriate course of action would be to obtain confirmation that the French version of section 48(1) of the Act will be corrected.

As for sections 49 and 50 of the Act, they refer to cases where persons who fail to comply with the administrative notices that are mentioned therein are liable to a fine or to imprisonment or to both. For instance, section 49 of the Act states that "Every person who fails to comply with a notice communicated to the person under [...] the Regulations is guilty of ... an offence". If, as the Agency stated in its letter of May 22, 2001, the written authorization referred to in section 5(4) of the Regulations is a notice within the meaning of section 49 of the Act, we must conclude once again that section 5(4) of the Regulations is unnecessary. And if these authorities are exempt from section 49 of the Act, we must then conclude that since Parliament has decided which administrative documents a licence holder must comply with in order to avoid being liable to a fine or to imprisonment, the Governor-in-Council cannot in the absence of clear enabling legislation, add through regulations other administrative documents to those provided for by Parliament. The enabling provisions do not contain clear regulatory powers to that effect and consequently section 5(4) from that perspective must be considered illegal and be repealed.

In summary, whatever the angle from which one approaches section 5(4) of the Regulations, the conclusion is that in the final analysis it must be deleted.

- 3 -

4. Sections 8 and 9

The Committee expressed the opinion that the objective of these provisions was ultimately the prevention of fraud and that they were consequently not authorized by the Act. The Agency admits that they were passed for that purpose, but maintains that fraud suppression can be counted among the objectives of the Act. As the Agency explains in its letter dated March 8, 2007, the provision makes it possible, for instance, to prosecute a person for not only having contravened section 55(2) of the Regulations by exporting a thing without the appropriate certificate, but in addition makes it possible to prosecute a person for having attempted to export a thing on the basis of a fraudulent Canadian Phytosanitary Certificate. According to the Agency, this second prosecution "can reasonably be seen as a deterrent to engaging in fraudulent activity". And, the Agency continues:

The deterrence, in turn, can be expected to reduce the number of persons attempting to export things without a Canadian Phytosanitary Certificate validly issued under the Regulations. This consequence is expected to protect plant life.

In other words, one cannot export a thing without the appropriate regulatory certificate, nor can one export something using a fraudulent certificate. Clearly, the purpose is to create the possibility of punishing those who not only attempt to export a thing without the appropriate certificate, which is the purpose of the Act, the attainment of which is made possible by section 55(2) of the Regulations, but also those who attempt to export a thing using a fraudulent certificate, strictly for the purpose of making the penalty more severe in order to deter defrauders. The attempt to deter defrauders is no longer an attempt to regulate exports, but seeks to punish a criminal act. This cannot be the objective of the Act.

That is all the more obvious since the Agency writes concerning section 9 of the Regulations that it "not only aims to prevent the use of a fraudulent document, but also aims to prevent a person from having in his/her possession, custody or control of a false or improperly obtained document". There is not even a reference, here, to the export of a thing. According to the Agency, a person who has in his or her possession, even unbeknownst to him, one might think, a fraudulent certificate and is not pursuing any activity related to exporting items that fall under the Act, may be prosecuted for purposes of "deterrence". Once again, this cannot be the objective of the Act.

5. Section 16(1)

Section 25 of the Act gives inspectors the right to enter a place and inspect it for the purpose of, among other things, "detecting pests". In order to

- 4 -

exercise that power, the inspector must have reasonable grounds to believe that there are things referred to in the Act or Regulations in the place he or she enters. For its part, section 16(1) of the Regulations also gives the inspector the power to:

16.(1) Subject to section 26 of the Act, an inspector may, at any reasonable time, enter any place and conduct an investigation or survey of that place or any thing in that place in order to detect pests or biological obstacles to the control of pests and to identify areas in which a pest or biological obstacle to the control of a pest is or could be found.

The Committee is of the opinion that this regulatory provision is not authorized by the Act and that in any case it is unnecessary in light of the powers Parliament has granted inspectors in section 25(1) of the Act.

The Agency maintains that section 16(1) of the Regulations is authorized by section 47(f) of the Act, which allows the Governor-in-Council to make regulations “governing investigations and surveys to detect pests and to identify areas of infestation”. The Committee has never accepted that point of view. But even if, for the purposes of discussion, one were to agree that section 47(f) of the Act implicitly authorizes the Governor-in-Council to grant, through regulation, further powers of entry to inspectors in addition to those provided by the Act, it would still have to be demonstrated that section 16(1) of the Regulations is of some use, and differs from what Parliament itself has provided in that regard. The Committee has maintained up till now that that is not the case. The Committee has rebutted each attempt on the part of the Agency to demonstrate how section 16(1) of the Regulations differs from section 25(1) of the Act, and the Committee has explained why that is not the case. In fact, according to the Committee, the only difference between the two articles is, as has been mentioned previously, that contrary to the Act, the regulations do not require that the inspector exercise his power on the basis of reasonable grounds to believe that there are things contained in the Act or regulations in the place he or she enters. The Committee has already refused to accept that the Governor-in-Council may exercise his regulatory power for the sole purpose of allowing inspectors to enter a place without respecting the prior requirement set by Parliament in the Act itself. From that point of view, section 16(1) must be considered illegal.

The letter dated March 8, 2007, that was sent to the Committee by the Agency is no more convincing than previous arguments, in the opinion of Committee counsel.

On page 8 of that letter, the Agency states that studies are “required to determine if the control action has been successful and a pest has been

- 5 -

eradicated. For example, it will take three years of negative surveys to establish eradication for the Asian Longhorn Beetle". It is obvious that in that example, the inspector has reasonable grounds to believe that the Longhorn Beetle which was present in the place in question may continue to be present during at least three years. The inspector can thus use the power conferred upon him by section 25(1) of the Act. He does not need the power granted by section 16(1) of the Regulations.

Still on page 8, the Agency explains that "the information gathered through surveys is used to establish one of two things: (1) the absence of a pest in an area [...] (2) the distribution of a pest in an area". In the first case, the survey is carried out according to the Agency "in order to confirm the absence of a pest in an area [...] on the belief that the area is free of a pest". Such studies would be conducted, writes the Agency, at the request of neighbouring countries and trade partners, in particular the United States. At best, one may think that surveys conducted in this context are not necessary to "prevent" the export of a pest, pursuant to the Act, but to satisfy requirements imposed by a foreign country. The Agency would conduct such a survey even if it were absolutely convinced that the pest in question is absent from the place entered by the inspector. This is consequently not evidence of the need to conduct such surveys under the *Plant Protection Act* and the Regulations. Secondly, the Agency states on page 9 that "random sampling is necessary to determine the distribution of a pest". This is done in order to "establish quantitatively the prevalence of a pest in a given area". The Agency is not very convincing in this case either. The inspector knows that the pest is present, and must determine the scope of the problem. One may no doubt think that the inspector has under the circumstances reasonable grounds to believe that there are things the Act or the Regulations apply to in the place that he enters.

In conclusion, we must point out that the word "thing" is defined in the Act. The definition is not exhaustive; it simply states that "thing includes a plant and a pest". Thus, under section 25(1) of the Act, the inspector may inspect any place where he has reasonable grounds to believe that there are plants or pests. To the extent that as illustrated in one of the examples provided by the Agency, the United States asked Canada to show pest freedom of *Callidiellum rufipenne* in British Columbia, we must remember that the inspector may enter, under the Act, places where he has reasonable grounds to believe that there are, among other things, plants. The places he may enter under section 25(1) of the Act are obviously extremely numerous. Under these circumstances, what need is there to resort to section 16(1) of the Regulations? This is why it remains difficult to be convinced by the Agency's proposed justifications.

- 6 -

13. Section 34(1)

This provision states that "A person who imports a thing under a permit shall comply with all the conditions set out in the permit". This is a provision similar to the one discussed in point 3. The Agency uses the same reasoning as in point 3. For the same reasons, Committee counsel consider this reply unsatisfactory.

20. Sections 45(2)(b) and (3)

These two provisions attempt, as is the case for the regulatory provisions discussed in points 3 and 13, to make whoever fails to respect the requirements specified in an administrative document, in this case a circulation certificate, liable to fines and imprisonment. On this point the Agency provides the same reply as for the other similar provisions to be found in the Regulations. Committee counsel consider that the Agency's response is here again unsatisfactory.

21. Section 46(3)

This provision states that "No person shall substitute any other thing for a thing in respect of which a Movement Certificate is issued". The Committee considers that the objective of this provision is basically to combat fraud and objected to it as it did to the provisions discussed in point 4. It is appropriate to point out that the person who substitutes something else for a thing in respect of which a movement certificate has been issued is already in breach of section 45(2)(a) of the Regulations, when he or she moves the substituted thing, as this provision forbids moving the thing unless the person has obtained the necessary movement certificate. The application of section 45(2)(a) attains the objective of protecting plants. The objective of section 46(3) of the Regulations is to prevent fraud in addition to that. The Agency's reply is the same as to point 4, and for the reasons given in that respect, Committee counsel consider that the Agency's response is not satisfactory.

October 10, 2007

JR/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

February 6, 2006

Ms. Kristine Stolarik
Executive Director
Liaison, Preparedness and Policy Coordination
Canadian Food Inspection Agency
59 Camelot Drive
Nepean, Ontario
K1A 0Y9

Dear Ms. Stolarik,

Our file: SOR/95-212, Plant protection regulations
Your file: SJC 048277

The Committee has examined the Regulations mentioned above as well as the correspondence relevant to its meeting of May 19, 2005. It has noted the promise to correct the problems mentioned in points 1, 2, 10, 14, 18 and 24, of my letter of November 20, 2000. I would appreciate your letting me know the date upon which these amendments are to be made. The Committee also wished to know whether an amendment will be made to the provision concerned in point 22, concerning which you wrote in your letter of February 14, 2005, that the Agency would take the recommendation into consideration.

According to the Committee, the reply is satisfactory with regard to points 6, 11 and 15. For the rest, the Committee has asked me to convey to you the reasons for which it considers that the reply to the other points is not satisfactory. To simplify things, I will use the same numbering as used in my letter of November 20, 2000 and March 17, 2004.

3. Section 5(4)

Section 5(3) of the Regulations states that a written authorization to transport or produce things referred to in subsection 6(1) of the Act, issued by the Minister or an inspector, may set out the conditions under which any activity referred to may be undertaken pursuant to the authorization.

- 2 -

Section 5(4) of the Regulations specifies that a person who obtains a written authorization “shall comply with all the conditions set out in the authorization”.

In your letter dated February 14, 2005, you write that two legislative provisions authorize the enactment of section 5(4) of the Regulations. These are the introductory passage of section 47 of the *Plant Protection Act*, which states that the Governor-in-Council may make regulations “for carrying out the purposes or provisions of this Act and prescribing anything that is to be prescribed under this Act,” and section 47(d) of the Act, which specifies that the Governor-in-Council may make regulations “regulating any activity referred to in section 6” of the Act.

I note in passing that the English version of section 47(d) of the Act states that the Governor-in-Council may make regulations regulating any activity referred to in section 6 of the Act (“regulating activities referred to in section 6”). I had not noticed that difference previously and would appreciate your confirming that the necessary steps are being taken to correct this disparity as soon as possible. In the meantime, in light of the context, I am going to take it for granted that the English version expresses Parliament’s intention.

According to you, section 5(4) of the Regulations imposes “a standard of conduct” which “is no different from other conduct standards set out in the Regulations”. It is pursuant to that that it may be enacted under the enabling provisions mentioned above. The Committee does not share your point of view.

An example will allow us to illustrate why that is the case. Under section 48 of the Regulations, “any thing in respect of which a Movement Certificate is issued shall bear a tag or label, or be accompanied by an invoice, that clearly identifies the thing, the origin of the thing and its final destination”. The requirement or the standard to be respected is defined in section 48. It is not necessary to specify in the Regulations that any person who obtains the Movement Certificate must respect the identification requirement that is set out in section 48. However, under the provisions of section 5(4) of the Regulations, the person who obtains a written authorization to transport or produce a thing must comply with the conditions set out in the authorization by the Minister or inspector. And it is because the requirement or conduct standard is not set out in the Regulations that section 5(4) must state that any person who obtains an authorization must comply with all of the conditions that are set out in the authorization.

According to the Committee, the only purpose behind section 5(4) of the Regulations is to see to it that any person who fails to comply with the

- 3 -

conditions of the authorization set out by the Minister or the inspector will be liable to fines and imprisonment such as provided in section 48 of the Act. There is no enabling provision allowing decreeing by regulation that the fact of contravening a provision in an administrative document such as the authorizations referred to here be punishable in the same way as contravening the provision of a legislative text. The possibility of regulating the consequences of such a failure are set out in section 47(b) of the Act, pursuant to which the Governor-in-Council may govern the suspension and revocation of administrative documents such as authorizations. When Parliament wanted the fact of contravening an administrative document to be an offence liable to a fine and imprisonment, it stated so clearly, as is the case in section 49 of the Act. If Parliament had wanted to empower the Governor-in-Council to do this through regulation for non-compliance with other administrative documents, one may presume that it would have expressed this just as clearly.

The Committee sees no difference between this situation and the one it censored in its *Second Report* (report No. 66) tabled in Parliament on March 29, 2000. I would appreciate your kindly agreeing to review the matter in light of the comments above.

4. Sections 8 and 9

In your reply of February 14, 2005, you refer to the case of a Canadian exporter who had forged a Canadian Phytosanitary Certificate. In spite of that forgery, you write, the Agency noted that “prosecutors would not prosecute for fraud under the Criminal Code”. This is why, I presume, sections 8 and 9 of the Regulations were passed in order to fight fraud. The Committee does not think that preventing fraud constitutes one of the objectives of the Act.

Section 55(2) of the Regulations states that no person shall export any thing for which a Canadian Phytosanitary Certificate is required by the phytosanitary certification authorities in the country of final destination, unless the appropriate document is issued by an inspector. From the perspective of pest control, that requirement is sufficient to attain the objective of protecting plants. If, as in your example, an exporter devises his own certificate, he is not complying with section 55(2) and cannot export the thing. If he exports the thing in those conditions, he contravenes section 55(2) in which case he is liable to fines and imprisonment as provided for in section 48 of the Act, for having contravened the Regulations. The objectives related to pest control have been attained. If, in addition to this, the exporter is prosecuted for having breached section 91 of the Regulations, under which no person may use a document mentioned in the Act or its Regulations if that document has been forged, the only objective of that prosecution is the prevention of fraud. This goes beyond the objectives set out by Parliament in section 2 of the Act, which says:

- 4 -

The purpose of this Act is to protect plant life and the agricultural and forestry sectors of the Canadian economy by preventing the importation, exportation and spread of pests in Canada and by controlling or eradicating pests in Canada.
(my underlining)

Once again, section 55(2) of the Regulations prevents the export of pests and the purpose of section 9(1) of the Regulations, like all of the provisions contained in sections 8 and 9 of the Regulations, is to prevent fraud, and this goes beyond the means mentioned by Parliament. These articles should for that reason be deleted.

5. Section 16(1)

The matter to be determined is whether section 47(f) of the Act, under which the Governor-in-Council may make regulations “governing investigations and surveys to detect pests and to identify areas of infestation”, allows for the enactment of section 16(1) of the Regulations, which gives inspectors a power to enter premises. In my letter of November 20, 2000, I argued that that could not be the case because Parliament saw to it itself in section 25 of the Act. In my letter of March 17, 2004, I insisted on the fact that section 16(1) of the Regulations only reiterates the powers which the inspector already holds, pursuant to section 25 of the Act, with this difference that the Regulations attempt to allow him or her to use those powers without taking into account a prior condition set in the Act. That legislative condition is that the inspector, before entering a place, must be of the opinion that there are things to which the Act applies in that place. Section 16(1) eliminates that limit to the inspector’s power.

Your reply of February 14, 2005, attempts to justify the existence of section 16(1) of the Regulations by showing that the distinction between the latter and section 25 of the Act goes further than that. In that regard, you write that “the purpose of an inspection [carried out under section 25 of the Act] is to verify compliance with specific legislation, in this case the *Plant Protection Act* and Regulations”. However, you continue, “a survey [under section 16(1) of the Regulations] is used to identify whether a pest problem exists or may exist and to determine the extent of the problem”. That distinction cannot hold in the context of the *Plant Protection Act*, since section 25(1) of the Act clearly states that the inspector may carry out an inspection “for the purpose of detecting pests or ensuring compliance with this Act and the Regulations”. Section 16(1) adds nothing, from that angle, to what Parliament has already set out itself.

You close by reviewing the purposes of the Act set out in section 2 of the Act, cited in my previous point, which you comment as follows:

- 5 -

Surveys [pursuant to section 16(1) of the Regulations] are an integral part of this purpose, and because pests can be imported and spread by things other than plants, limiting survey activities to only those places where an inspector believes on reasonable grounds that there is something to which the Act or the Regulations apply could undermine the purpose of the Act.

It is difficult to believe that the inspector who has no reason to believe that something to which the Act applies is to be found in the place he visits and who uses his power to enter those premises in order to carry out a survey contributes to ensuring plant protection. In any case, if he or she contributes to that protection, that can only be through happenstance. Section 16(1) of the Regulations should be deleted.

7. Section 20(1)

Section 47(i) of the Act authorizes the Governor-in-Council to make regulations among other things “prohibiting ... the use of places that are ... infested”. Section 20(1) of the Regulations states among other things that “Where the Minister or an inspector believes on reasonable grounds that a place is infested [...], any inspector may prohibit or restrict the use of the place”. The Committee notes that the Governor-in-Council does not forbid the use of the infested place as section 47(i) of the Act permits, but that he subdelegates that power to the inspector. Eliminating the words “has reasonable grounds to believe” as you suggest in your letter of February 14, 2005, will not change that in any way. Section 20(1) will continue to constitute an illegal subdelegation of power.

The powers of the inspector and the Minister to prohibit or restrict the use of a particular place were included by Parliament itself in sections 13 and 15 of the Act.

Section 20(1) of the Regulations should be repealed.

8.. Section 20(4)

This provision states that “Every person shall comply with a prohibition or restriction” issued by the inspector, pursuant to section 20(1) of the Regulations. As the Committee considers section 20(1) of the Regulations to be illegal, there is no purpose in reviewing section 20(4) at length. That provision has no basis if section 20(1) is repealed.

I will only reiterate that the prohibition or restriction issued under section 20(1) must, pursuant to section 20(2), be communicated through a written “notice” and that on that basis, a person who does not comply with it is

- 6 -

liable to fines and imprisonment, as set out in section 49 of the Act with regard to "every person who fails to comply with a notice communicated to the person under [...] the Regulations". Failure to comply with the notice makes a person liable to fines or imprisonment, even in the absence of section 20(4) of the Regulations. That section is thus unnecessary in order to punish the offender.

9. Section 21

The comments made in the preceding point applies here as well. I will not insist further on the need to repeal this section.

12. Section 26(2)(b)

Section 27 of the Act states that an inspector may seize and detain any thing if he believes on reasonable grounds that a violation or an offence under this Act has been committed or that the thing will afford evidence in respect of the commission of a violation or an offence. As for section 32(1) of the Act, it states that a thing that is seized and detained shall not be detained after a determination by an inspector that the thing is in conformity with the provisions of this Act and the Regulations, unless before that time proceedings are instituted in relation to the thing, after "the expiration of 180 days after the day of seizure, or such longer period as may be prescribed". Section 26(2)(b) of the Regulations states that in accordance with subsection 32(1) of the Act, the period of detention is three years "where fraud has occurred or is suspected".

Let us go back to the example you use in your letter of February 14, 2005. Supposing two persons arrive, and each has a lot of fruit trees from a foreign country. Neither of these persons has had these trees tested in the foreign country to detect specific viruses. The first person does not have the foreign phytosanitary certificate required by the Regulations to attest that the trees were tested in the foreign country. The second person presents a foreign phytosanitary certificate to the inspector that implies that the trees have been tested for the presence of the virus, although that was not the case. The inspector seizes and detains the two lots of trees. Let us suppose that no legal proceedings are undertaken. The retention of the first lot will end 180 days after the date of the seizure since there was no fraud. The retention of the second lot will end in three years, that is to say 1,095 days. At first blush, only fraud justifies this difference in treatment. There is no point belabouring the fact that fraud suppression does not constitute one of the purposes of the Act.

In your letter of February 14, 2005, you attempted to link this three-year delay to plant protection. You write that "the symptoms of the presence of a virus in a plant may only appear three years later". If that is the case, why is this

- 7 -

time period not imposed for things concerning which there has not been any fraud? Why run the risk of ending the retention after only 180 days if there has not been fraud? Clearly, the three-year period is aimed at fraud prevention, and not plant protection. Section 26(2)(b) is illegal.

13. Section 34(1)

Concerning this provision, which states that "A person who imports a thing under a permit shall comply with all the conditions set out in the permit", there is nothing to add to what was said in point 8.

With regard to my comment concerning the use of the word "in compliance with" in the context of this provision, I note that you still have not indicated whether a change is needed. Am I to understand that you consider that the word is used properly in that context?

16.. Section 42

As you know, my comments have up till now been limited to section 42(2) of the Regulations. In fact, your letter of February 14, 2005, gave me the opportunity to review everything in light of your response. I am now convinced that what I had written concerning the validity of section 42(2) of the Regulations also applies to section 42(1) of the Regulations. I think it is appropriate to give priority to the issue of the validity of these provisions and to set aside, at least for the time being, points concerning the drafting of section 42(2) of the Regulations.

To facilitate things, allow me to quote certain provisions of the Act. Section 7(1) of the Act:

- (1) No person shall import or admit to Canada or export from Canada any thing that is a pest, that is or could be infested with a pest or that constitutes or could constitute a biological obstacle to the control of a pest unless (a) the thing is or has been presented to an inspector ... (b) the person has produced to an inspector all permits, certificates and other documentation required by the Regulations [...]

Section 47(a) of the Act states that the Governor-in-Council may make regulations for, among other things,

- (a) [...] prohibiting or regulating the importation and admission into Canada, the exportation from Canada [...] of pests and other things that are or could be infested with pests or that

- 8 -

constitute or could constitute biological obstacles to the control of pests;

In section 7(1) of the Act, it is prohibited to import or admit into Canada any thing that is a pest unless the thing is or has been presented to an inspector.

What can the Governor-in-Council do through regulations? I must admit in this regard that I derived great benefit from reading the English version of section 7(1) of the Act, which is very clear, especially if one compares it to the French version of that provision. If one limits oneself to the relevant legislative provisions with regard to the problem raised by section 42 of the Regulations, here is how one could describe the power of the Governor-in-Council. Sections 7(1) and 47(a) state that the Governor-in-Council may make regulations to take three measures that concern, for instance, a pest. First, he or she may impose the obligation of obtaining a permit. Secondly, he may impose various requirements other than that of obtaining a permit. This could be, for instance, a requirement related to the packaging of the thing that is a pest. Thirdly, he may prohibit the importation of the pest.

What did the Governor-in-Council do in section 42 of the Regulations? In section 42(1)(a), for example, he states that "The minister or an inspector may prohibit a thing from entering Canada where the Minister or an inspector determines, on the basis of the type of thing, [...] that

(a) the thing is a pest". In section 42(2) of the Regulations, the Governor-in-Council states that "no person shall import into Canada a thing that the Minister or an inspector has prohibited from entering Canada in writing, or in a permit where the permit prohibits the importation of that thing".

In your letter of February 14, 2005, after having explained the relationship between sections 42(1) and 42(2) of the Regulations, you write that by virtue of paragraph 47(a) of the Act, "it can be argued that Parliament has granted the Minister and an inspector the authority to prohibit importations in certain cases".

Nothing could be further from the truth. Parliament, in section 47(a) of the Act allows the Governor-in-Council to make regulations to prohibit the importation or entry of a pest. Sections 42(1) and 42(2) of the Regulations allow the Minister and the inspector to prohibit the entry and importation of a pest into Canada. This is illegal subdelegation. In the case of section 42(1), it is obvious. For instance, the section states that the Minister or inspector may on the basis of the type of thing, prohibit entry into Canada of a thing that is a pest. In the case of section 42(2), even if the drafting makes it somewhat obscure, the reader cannot help but be struck by this. According to the section, the Governor-in-Council may prohibit the importation of a pest when the

- 9 -

permit issued by the Minister or the inspector forbids the importation of that pest. The decision will consequently be taken by the Minister or the inspector in a permit and not by the Governor-in-Council through a regulation. Neither section 42(1) nor section 42(2) are authorized by law. They should be repealed.

19. Section 45(1)

This provision provides that the movement certificate may contain such conditions as the Minister or an inspector “determines” are necessary to prevent, for example, the spread of a pest. By eliminating the subjective character of the criterion set out, the Minister or inspector could just as easily set the conditions necessary to prevent the spread of a pest. Contrary to what you seem to think, such a change does not oblige the Governor-in-Council to prepare a single regulatory provision addressing any situation that might arise. The Minister or inspector would continue to make individual decisions taking each particular case into account. No one is attempting to deny that the Minister or inspector must act while taking into account the purpose of the Act. It is simply that the word “determines” gives an unnecessary subjective character to the criterion used to set out the power of the Minister or inspector. Currently, they may impose the conditions they deem necessary to prevent the spread of a parasite. The proposed change would mean that they could impose the conditions necessary to prevent the spread of a pest.

20. Section 45(2)(b) and (3)

Section 45(2)(b), for instance, provides that a person may not move a thing for which a movement certificate is required unless the person “complies with all the conditions set out in the movement certificate”. These are provisions similar to those mentioned in point 3 and the comment made there applies here as well. The Agency responds in its letter of February 14, 2005 that these are “provisions forewarning the persons that they must comply with any condition stipulated in the movement certificate”. This tells us nothing about the validity of these provisions. To the extent that we may understand that the Agency considers that the role of these provisions is simply to inform certificate holders of the obligation to comply with their conditions, it is worth recalling that the role of the regulations as a legislative document is not to disseminate simple information. In any case, the Committee considers that these provisions are illegal and should be deleted.

21. Section 46(3)

This provision states that “no person shall substitute any other thing for a thing in respect of which a Movement Certificate is issued. The Committee considers that the purpose of that provision is to combat fraud and that it adds nothing to plant protection. The person who replaces pine trees that have been

- 10 -

inspected by pine trees that have not been and moves the latter by using the certificate issued for the former contravenes section 45(2)(a) of the Regulations. The inspector who discovers the fraud may already intervene to prevent those pine trees from being moved. From the perspective of plant protection, the objective is attained. Prosecuting for fraud does not further that objective. The comment made in point 4 applies here as well. Section 46(3) should be deleted.

24. Section 59

This adds nothing to the powers the inspector already has under section 22(2)(b) of the Act, a legislative provision in which Parliament gives him the power for the purpose of the phytosanitary certificate, to interrupt the loading or unloading of a vehicle. Section 59 of the Regulations is legally unnecessary to the extent that it reiterates this power. In your letter of February 14, 2005, you write that you do not agree since section 59 "clearly indicates to Canada's trading partners that an inspector has the authority, under the *Plant Protection Act* to inspect foreign ships and to order them cleaned or treated". The regulations are not an information document. They are a legislative text. The fact that section 59 is useful for information purposes does not mean that it is justified from the legal perspective. The elimination of section 59 would not change anything to the power the inspector has to interrupt the loading or unloading of a conveyance.

Only that part of section 59 relating to the treatment, cleaning or disposal of infested things or those that are suspected of being infested should be kept. There are enabling provisions governing these matters and that part of the section adds something to what is set out in the Act. This seems to be in agreement with the part of your response where you write that "that is the only place in the Regulations where it is clearly stipulated that an inspector has the authority to order a conveyance cleaned or tested".

25. Section 60(1) and (3)

To the extent that they give the authority to inspect conveyances and places to the inspector, these provisions do not add anything to the inspection authority that section 25 of the Act already gives him. Sections 60(1) and (3) of the Regulations are unnecessary and there is no enabling provision authorizing their enactment. They should for the most part be deleted.

Only that part of section 60(3) of the Regulations concerning treatment and cleaning of a facility or conveyance should be kept. There are in existence enabling provisions governing these matters and this part adds something to

- 11 -

what is set out in the Act. This seems to correspond to the part of your reply where you refer to the authority to order a conveyance cleaned or treated".

I look forward to your comments.

Yours sincerely,

Jacques Rousseau
Legal Counsel

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

June 16, 2006

Mr. Jacques Rousseau
Legal counsel
Standing Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Re: SOR/95-212 – Plant Protection Regulations

This letter is sent in response to your letter of February 6, 2006 concerning the above-mentioned regulations.

I wish to inform you that we will be proceeding with amendments to sections 2, 3 and 57 of subsection 24(1) and paragraph 44(a) of the French version of the *Plant Protection Regulations* in order to correct the problems you raised in points 1, 2, 10, 14, 18 and 23 of your letter of November 20, 2000.

In addition, we shall attentively examine the most important issues the Committee has raised, some of which concern deeming provisions for the execution of the Plant Protection Program. We will send you the results of our review of these provisions as soon as we have completed it.

Yours sincerely,

Kristine Stolarik
Executive Director
Corporate Secretariat

TRANSLATION / TRADUCTION

September 7, 2006

Ms. Kristine Stolarik
Executive Director
Corporate Secretariat Branch
Canadian Food Inspection Agency
59 Camelot Drive
Nepean, Ontario
K1A 0Y9

Dear Ms. Stolarik,

Our file: SOR/95-212, Plant Protection Regulations
Your file: SJC 049521

I refer to your letter of June 16, 2006 in which you informed me that certain questions raised by the Joint Committee were still under review at this time, and I wonder if you can now reply to me on those points.

As to the promised amendments, concerning which you stated that you wanted to move forward, I would appreciate your letting me know what progress has been made since then.

Yours truly,

Jacques Rousseau
Legal Counsel

/mn

TRANSLATION / TRADUCTION

March 8, 2007

Mr. Jacques Rousseau
General counsel
Standing Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

RE: SOR/95-212 – Plant Protection Regulations (Regulations)

This letter is sent in response to your letter of February 6, 2006 and your subsequent request, dated September 7, 2006 for an update, sent on September 7, 2006. We apologize for our delay in responding and thank you for your patience.

Further to our letters dated June 16, 2006 and December 28, 2006, we would like to advise you that amendments to sections 2, 3, 57, subsection 24(1), and paragraph 44(a) of the *Plant Protection Regulations* will be addressed shortly and proposed shortly in an upcoming regulatory package. The proposed amendments will address the concerns you identified in your letters at points 1, 2, 10, 18, and 23.

By this letter, we will also respond to the other outstanding issues raised by the Committee that remain unresolved in your letters. We understand that the Committee has been satisfied with the Canadian Food Inspection Agency (CFIA)'s response in respect of sections 17, 18 and 44. Subsections 20(2) and 40(3) and paragraph 26(2)(a) (points 6, 8a, 11, 15 and 17, respectively). For ease of reference, we will continue to use the original numbering established by the Committee in the above-mentioned letters.

- 2 -

3. Subsection 5(4)

5. (4) A person who obtains a written Authorization referred to subsection (2) shall comply with all the conditions set out in the authorization.	5. (4) Quiconque obtient l'autorisation visée au paragraphe (2) est tenu de respecter toutes les conditions qui y sont énoncées.
---	--

With respect to subsection 5(4), the CFIA respectfully maintains its position that this subsection is not *ultra vires* and falls within the regulation-making authority of the *Plant Protection Act* (the Act).

As we understand it, the Committee is concerned that subsection 5(4) (and paragraph 45(2)(b) and subsection 45(3), which will be addressed later on in this letter) are *ultra vires* because the Committee can find no authority in the Act to make regulations providing that a contravention of a provision of an administrative document is punishable on the same basis as a contravention of a provision of a legislative instrument.

Subsection 5(4) provides that a person who obtains a written authorization must comply with all the conditions set out in the authorization. The written authorization under subsection 5(4) is therefore a grant of conditional permission to carry out acts that would otherwise be contraventions of the Act and Regulations. It is our position that subsection 5(4) is supported by the regulation-making authority of section 47 of the Act, which confers the power "to make regulation for carrying out the purposes or provisions of this Act and prescribing anything that is to be prescribed under this Act, including regulations" and specifically paragraph 47(d), the authority for making regulations "regulating any activity referred to in section 6".

The issue of *vires* of a regulation prohibiting the contravention or failure to comply with conditions of a licence has been clearly addressed in two recent cases, *R. v. Murray*¹ and *R. v. Henneberry*² (which we have attached for your reference).

In *R. v. Murray*, the applicant was charged under s. 78 of the *Fisheries Act* for failing to comply with a condition of his fishing licence, as required by subsection 22(7) of the *Fishery (general) Regulations*. The court noted that the

¹ [2006] BCWLD 1103 (C.P. B.C.)

² [2006] NSPC 5 (C.P. N.S.)

- 3 -

Fisheries Act does not contain an express power authorizing regulations mandating compliance with the conditions of a licence. Paragraph 43(a) of the *Fisheries Act* permits the making of regulations for “the proper management and control of the sea-coast and inland fisheries.”

The word “control” in the enabling authority, according to the court, “implies the exercise of power over a subject” and an intention to permit regulations that relate to “more than just the direction and supervision of fisheries related activity.” In the court’s view, control of the fishery is achieved by enforcing compliance with administrative decisions, such as a decision to suspend a licence or attach conditions to it. The *Fishery (General) Regulations* were seen by the court to constitute “an assertion of control over activities of persons involved in the use of a fishery”. The court concluded that the power to make regulations for “the proper management and control of a fishery” includes authority to make regulations to enforce compliance with administrative decisions.

The court rejected the argument that subsection 22(7) of the *Fishery (General) Regulations* should be held to be *ultra vires* because it makes the statutory offence provisions applicable to the contravention of conditions established by ministry officials. The court also rejected the argument that the licence suspension and cancellation provisions in the Act were intended to provide the only sanctions for breach of licence conditions.

In *R. v. Henneberry*, it was argued before the court that subsection 22(7) of the *Fishery (General) Regulations* and subsections 13(1) and 14(1) of the *Atlantic Fishery Regulations* were *ultra vires* the *Fisheries Act*. With respect to this argument, the court states:

[The defence] appears to base its argument largely on the fact that a bill was before Parliament in June, 2005 to amend the *Fisheries Act* to specifically make it an offence to breach terms and conditions of a lease, licence or permission granted under the Act. This was apparently recommended as a way to deal with a similar section in the *Ontario Fisheries Regulations*, which in the opinion of the Parliamentary Standing Committee scrutinizing regulations, was *ultra vires*.

The court goes on to refer to section 12 of the *Interpretation Act* and the modern approach to statutory interpretation enunciated in *Bell Express Vu. Limited Partnership v. Rex*. As in *R. v. Murray*, the court mentions that one of the objects of the *Fisheries Act* is “the proper management and control of the sea-coast and inland fisheries.” In concluding that the Regulations are not *ultra vires*, it states in paragraph 27:

- 4 -

I agree with the Crown that the whole tenor and intent of the Act is to create an enforceable regime for the management of the fisheries. To hold that Parliament intended to set up a scheme for licensing and controlling fishing without a mechanism for meaningful enforcement, other than licence suspensions, would be to make a laughing-stock of Parliament. The obvious intent of section 78 [the offence provision] was to provide for enforcement of all regulations properly enacted under the authority of the Act.

Paragraph 47(d) of the *Plant Protection Act* provides authority for regulations “regulating any activity referred to in section 6.” The CFIA respectfully submits that the dictionary definitions and case law³ support the view that “to regulate” means “to control” or “subject to restrictions.” Since an authorization issued under the *Plant Protection Regulations* permits a person to undertake activities otherwise prohibited by section 6 of the *Plant Protection Act*, the reasoning in *Murray and Henneberry* applies here: the enabling power confers authority for regulations to control the activities referred to in section 6. A regulation that provides that an authorized holder must comply with the conditions of the authorization amounts to an assertion of control over persons undertaking those activities. That control is consistent with the intent of the *Plant Protection Act* to create an enforceable regime to control certain activities for the purposes of plant protection.

With respect to the wording of paragraph 47(d) of the *Plant Protection Act*, it is the CFIA’s view that the authority conferred by both the English and French versions of this paragraph is the same. However, it is apparent from section 6 that Parliament intends to permit those activities in circumstances and under conditions provided elsewhere in the Act or in the Regulations. It therefore appears that the intention of Parliament when enacting section 6 was two-fold: to prohibit those activities and to permit them as in when regulated. The only way to regulate an activity otherwise prohibited is to make the prohibition subject to exceptions. This is done in the English version of section 6 by the words “except as permitted” and in the French version by the words “sauf exception.” Following that wording, each language version follows its internal logic for the wording of the regulation-making power in paragraph 47(d) of the Act. The wording chosen in the French version is to regulate exemptions from

³ “According to the *Oxford Concise English Dictionary*, the verb “to regulate” means “to govern through rules, submit to restrictions, impose requirements”. In the *United Taxi Driver’s Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)* case [2002] 8 WWR 51 (CA Alb.), the court concluded that “to regulate” an activity [...] means that you restrict or limit its purpose”. Moreover, in the *Valley Rubber Resources Inc. v. British Columbia (Minister of Environment, Lands & Parks)* 90 BCLR (3d) 165 (CS C.B.) case, the court indicated that the verb “to regulate” means “to govern, control or direct through rules and regulations; to submit to guidelines or restrictions”.

- 5 -

the prohibition set out in section 6, while in the English version, the wording used in section 6 allows the prohibited activities to be permitted by regulation.

We cannot see any difference between providing general rules respecting the circumstances and conditions under which an otherwise prohibited activity is permitted and providing general rules respecting the circumstances and conditions under which the activity is exempted from a prohibition. The regulation-making authority provided by the English and French versions of that paragraph therefore amounts to the same power. As a result, we believe it cannot be said that there is a discrepancy between the English and French versions of paragraph 47(d) of the *Plant Protection Act*.

4. Sections 8 and 9

8. No person shall use any document issued under the Act or any regulation or order made thereunder for a purpose other than that for which the document was issued.	8. Nul ne peut utiliser un document délivré en vertu de la Loi ou de ses textes d'application à une fin autre que celle pour laquelle il a été délivré.
9. (1) No person shall have in the person's possession, custody or control, or use, a document referred to in the Act or any regulation or order made thereunder, if the document is false or improperly obtained.	9. (1) Nul ne peut avoir la possession, la responsabilité ou la garde d'un document visé à la Loi ou à ses textes d'application, ou utiliser ce document, si celui-ci est un faux ou a été obtenu irrégulièrement.
(2) No person shall have in the person's possession, custody or control, or use, any document that has not been issued pursuant to the Act or any regulation or order made thereunder and that so resembles such a document that it could be mistaken for a document issued for the purposes of the Act or any regulation or order made thereunder.	(2) Nul ne peut avoir la possession, la responsabilité ou la garde d'un document qui n'est pas délivré en vertu de la Loi ou de ses textes d'application ni l'utiliser, si celui-ci peut être confondu avec un document délivré aux fins de la Loi ou de ses textes d'application.

With respect to sections 8 and 9, the CFIA respectfully maintains its position as set out in its earlier letters.

As we understand it, the Committee is concerned that sections 8 and 9 (and paragraph 26(2)(b) and subsection 46(3), which will be addressed later on in

- 6 -

this letter) were made for an unauthorized purpose, the prevention of fraud, rather than for the authorized purpose of plant protection.

In determining whether regulations are authorized, courts have considered whether the regulations is capable of being related to the purposes of the enabling statute. For instance, we have attached for your reference the case *Jafari v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*⁴, where the Federal Court of Appeal stated:

The regulations must of course be seen as in some way related to the purpose of the Act but this does not mean that a court can review them to see if they are necessary, wise, or effective in practice. In the present case, there was evidence on behalf of the appellant as to the purpose of the regulations in question. While I agree with the trial judge that some of the reasons advanced were not compelling and may in some measure have been misconceived, I do not think we can say they were completely unrelated to the purposes of the statute.

The purpose of the *Plant Protection Act*, as set out in section 2, is to protect plant life and the agricultural and forestry sectors of the Canadian economy by preventing the importation, exportation and spread of pests and by controlling or eradicating pests in Canada.

In our view, sections 8 and 9 are authorized under section 47 of the Act and are related to the purpose of the *Plant Protection Act*, even though the immediate effect of sections 8 and 9 (and subsection 46(3), which will be addressed later) is to prohibit the use of fraudulent documents (e.g. fraudulent Canadian Phytosanitary Certificates, Import Permits, Movement Certificates).

For example, the use of a fraudulent import permit where a false name or address is used on a permit has the potential to be a real risk to plant health and may result in a great number of economic and environmental consequences for Canada. When a plant pest has been detected, the CFIA performs extensive "trace back" and "trace forward" investigations, in order to determine how the pest was introduced into Canada and to what extent it may have been spread. If it is determined that the pest was introduced into Canada when host material was imported under a particular import permit, but the import permit contains the name of a false importer and a false address, the CFIA's ability to detect and control the spread of the pest is greatly compromised. As this example illustrates, prohibiting the use of fraudulent permits is critical to protecting plant health.

⁴ 125 D.L.R. (4th) 141

- 7 -

Further, the ability to prosecute an individual attempting to export a thing from Canada under the authority of a fraudulent Canadian Phytosanitary Certificate, in addition to facing prosecution for contravening subsection 55(2) of the Regulations by exporting a thing without the appropriate certificate, can reasonably be seen as a deterrent to engaging in fraudulent activity. The deterrence, in turn, can be expected to reduce the number of persons attempting to export things without a Canadian Phytosanitary Certificate validly issued under the Regulations. This consequence is expected to protect plant life. If it were not for the purpose of protecting plant life from pests, those provisions would not have been included in the Regulations.

Section 8 aims to prevent the use of any document issued under the *Plant Protection Act* for a purpose other than that for which the document was issued. Although the Committee has stated that subsection 55(2) of the Regulations may be sufficient for achieving the objective of protecting plants – insofar as it prohibits the export of any thing for which a Canadian Phytosanitary Certificate is required unless an appropriate document is issued by the inspector – a similar rule of conduct does not exist for import permits.

The importation requirements under section 29 of the Regulations require that a person obtain and furnish to an inspector a valid permit number, but does not require that the person obtain and furnish a valid import permit. Therefore, section 8 is necessary to prevent the use of import permits that may have a valid permit number, as required under section 29, but may not be valid because of fraudulent information contained in the permit itself. An import permit would be considered a fraudulent document under section 8 – as in the case where changes were made to the original permit holder's name, address, content of shipment, etc., and following these changes, the person used the document for a purpose other than that for which it was issued.

Moreover, section 9 not only aims to prevent the use of a fraudulent document, but also aims to prevent a person from having in his/her possession, custody or control a false or improperly obtained document. For example, this provision prohibits someone from creating and possessing falsified Canadian Phytosanitary Certificates and stamps without having to establish actual use. The mere possession of falsified documents and stamps would be sufficient. This provision would act as a deterrent to those having in their possession a false or improperly obtained document, and, as a consequence, would protect plant life.

5. Subsection 16(1)

16. (1) Subject to section 26 of the Act, an inspector may, at any	16. (1) Sous réserve de l'article 26 de la Loi, l'inspecteur peut, à toute heure
--	--

- 8 -

reasonable time, enter any place and conduct an investigation or survey of that place or any thing in that place in order to detect pests or biological obstacles to the control of pests and to identify areas in which a pest or biological obstacle to the control of a pest is or could be found.	convenable, entrer dans un lieu et mener une enquête ou une étude du lieu et de toute autre chose qui s'y trouve afin de détecter les parasites ou les obstacles biologiques à la lutte antiparasitaire et de délimiter les périmètres où les parasites ou les obstacles biologiques sont ou peuvent être présents.
---	---

With respect to subsection 16(1), the CFIA maintains the position that this subsection falls within the regulation-making authority of the Act.

As we understand it, the Committee is concerned that subsection 16(1) of the Regulations adds nothing to the power of the inspector under section 25 of the Act and that the subsection defeats the limit established by the Act that an inspector, prior to entering any place, must believe on reasonable grounds that there is any thing in the place to which the Act applies.

We respectfully submit that the authority for subsection 16(1) of the Regulations is found within the regulation-making power found in paragraph 47(f) of the *Plant Protection Act*, which provides that the Governor-in-Council may make regulations for the purpose of "governing investigations and surveys to detect pests and to identify areas of infestation".

Investigations and surveys are very important functions of CFIA inspectors under the *Plant Protection Act*. Investigations and surveys are required by our international obligations under the *International Plant Protection Convention* (IPPC) and addressed in the *International Standards for Phytosanitary Measures* (ISPM) 8. It is important that our inspectors are able to access private properties and survey a place to determine if a pest is present or not in order to meet our international obligations. Also surveys are required to determine if the control action has been successful and a pest has been eradicated. For example, it will take three years of negative surveys to establish eradication for the Asian Longhorn Beetle (ALHB).

Further, inability to conduct a survey could potentially lead to the non-detection of a pest and the spread of a pest. If a pest goes undetected, it could result in great economic losses and have great social and environmental impacts. The possible economic and environmental impacts are illustrated by recent pest introductions such as the Emerald Ash Borer (EAB), ALHB and Brown Spruce Longhorn Beetle (BSLB) and the numerous measures that have been taken to control, contain and/or eradicate these pests. As an example, the

- 9 -

hardwood industry in Canada was valued at \$844 million in 2004. EAB has killed approximately 100,000 trees in south-western Ontario, with the average urban ash tree valued at \$700.00. CFIA has spent approximately \$36.5 million over the past five years to control the Emerald Ash Borer (EAB). It is also estimated that \$2.5 million would be paid to compensate homeowners and municipalities for their losses. These financial and environmental impacts would have been much greater if it were not possible to conduct surveys and these forest pests spread because of non-detection.

The information gathered through surveys is used to establish one of two things: (1) the absence of a pest in an area (in order to establish and maintain pest free areas); (2) the distribution of a pest in an area.

(1) The Absence of a Pest in an Area

In order to confirm the absence of a pest in an area, the survey is conducted without any "reasonable grounds that there is anything in respect of which the act or the regulations apply," as required under section 25 of the Act. On the contrary, the survey is conducted on the belief that the area is free of a pest and in order to make the necessary declarations of pest freedom to neighbouring countries and Canada's trading partners.

The following are two concrete examples of the importance of conducting these types of surveys:

- In October 1998, the *United States Department of Agriculture* (USDA) asked us to prove and declare that British Columbia was free of the pest *Callidiellum nigrum*. The CFIA had no grounds to believe that the pest would be present in British Columbia because the very noticeable damage caused by this pest would have been reported by the nursery industry or provincial agricultural authorities. However, it was very important to conduct the surveys requested by the USDA because a refusal to do so would have resulted in very significant economic losses (tens of millions of dollars worth of trade).
- In 2006, the USDA asked us to perform surveys to prove British Columbia was free of Leek Moth. We had no reasonable grounds to believe that Leek Moth was present in this area of Canada, since it has never been reported in the area and because host material is primarily moved from British Columbia to the rest of Canada and not vice versa. Surveys were performed in 2006 and others are planned for 2007. Again, it is very important for us to conduct the surveys requested by the U.S. because a refusal to do so would result in phytosanitary restrictions being imposed by the U.S., which would

- 10 -

jeopardize the *Allium* (leeks, onions, etc.) industry in British Columbia.

(2) The Distribution of a Pest

In order to determine the distribution of a pest, random sampling is also necessary. The sampling is done randomly, again without any "reasonable grounds to believe that there is anything in respect of which the act or the regulations apply," as required under section 25 of the *Plant Protection Act*. In fact, the IPPC addresses the importance of random sampling in International Standards for Phytosanitary Measures 8 (ISPM), recognizing that if a quantitative indication of the prevalence of a pest in an area is required, the results from targeted surveys will be biased and may not provide an accurate assessment, and, as such that national survey plans should include some random sampling to detect unexpected events. Should the CFIA inspectors lose the authority to enter any place and conduct such investigations or surveys, it would be somewhat difficult for the CFIA to establish quantitatively the prevalence of a pest in a given area. This would, in turn, likely undermine our ability to protect plant life because inaccurate data as to the prevalence of a pest in an area will hinder the control, eradication and management of the pest. It would also have an impact on Canada's trade in plants and plant products, as inaccurate information on respecting a pest status in Canada could result in unjustified interference with trade.

Consequently, the CFIA is of the view that subsection 16(1) is necessary for achieving the purpose of the *Plant Protection Act*, which is to prevent the importation, exportation and spread of pests injurious to plants and to provide for their control and eradication and for the certification of plants and other things. Additionally, the authority for this subsection is found in paragraph 47(f) of the *Plant Protection Act*.

7. Subsection 20(1)

20. (1) Where the Minister or an inspector believes on reasonable grounds that a place is infested or suspected of being infested or contains or is suspected of containing a biological obstacle to the control of a pest, any inspector may prohibit or restrict the use of the place.

20. (1) Lorsque le ministre ou l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire qu'un lieu est infesté ou est soupçonné de l'être ou qu'il contient ou est soupçonné de contenir un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire, l'inspecteur peut en interdire ou en restreindre l'utilisation.

- 11 -

As we understand it, the Committee objects to subsection 20(1) on the ground that it constitutes an illegal subdelegation by converting a legislative power into an administrative power.

The CFIA will propose amendments to this subsection in order to remove any unlawful subdelegation or transformation of power.

8. Subsection 20(4)

20. (4) Every person shall comply with a prohibition or restriction under subsection (1).	20. (4) Toute personne est tenue de se conformer à l'interdiction ou à la restriction visée au paragraphe (1).
---	--

With respect to subsection 20(4), the CFIA agrees that this subsection is redundant because of section 49 of the Act and will propose the repeal of this subsection.

9. Section 21

21. (1) Where the Minister or an inspector believes on reasonable grounds that a thing is a pest, is or could be infested or constitutes or could constitute a biological obstacle to the control of a pest, any inspector may, in writing, for the purpose of detecting, eradicating or preventing the spread of the pest or biological obstacle,	21. (1) Lorsque le ministre ou l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire qu'une chose soit est un parasite, soit est parasitée ou est susceptible de l'être, soit encore constitue ou peut constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire, l'inspecteur peut, par écrit, afin de détecter ou d'éliminer un parasite ou un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire, ou en prévenir la propagation :
(a) prohibit or restrict any activity in respect of the thing indefinitely or during a specified period; and	a) interdire ou restreindre toute activité effectuée à l'égard de la chose, indéfiniment ou pour une certaine période;
(b) specify conditions respecting the prohibition or restriction.	b) assortir de conditions l'interdiction ou la restriction.
21(4) Every person shall comply with a prohibition or restriction under subsection (1).	21(4) Toute personne est tenue de se conformer à l'interdiction ou à la restriction visée au paragraphe (1).

As we understand it, the Committee objects to subsection 21(1) on the ground that it constitutes an illegal subdelegation by converting a legislative power into an administrative power.

- 12 -

The CFIA agrees to propose amendments to this section in an upcoming regulatory amendment package to remove any unlawful subdelegation or transformation of power. The CFIA also agrees that subsection 21(4) is redundant because of section 49 of the Act and will propose to repeal it.

12. Paragraph 26(2)(b)

26. (2) For the purposes of paragraph 32(1)(b) of the Act, the period of detention is three years.	26. (2) Pour l'application du paragraphe 32(1) de la Loi, la période de rétention est fixée à trois ans dans l'une ou l'autre des situations suivantes :
(b) where fraud has occurred or is suspected; or	b) il y a fraude ou la fraude est soupçonnée.

As we understand it, the Committee is concerned that paragraph 26(2)(b) (as with sections 8 and 9 and subsection 46(3), which are addressed elsewhere in this letter) is directed at fraud and that combatting fraud is not one of the purposes of the *Plant Protection Act*.

With respect to paragraph 26(2)(b), the CFIA agrees to propose amendments to the paragraph.

13. Subsection 34(1)

34. (1) A person who imports a thing under a permit shall comply with all the conditions set out in the permit.	34. (1) Quiconque importe une chose conformément à un permis est tenu de respecter toutes les conditions qui y sont énoncées.
---	---

With respect to subsection 34(1), the CFIA respectfully maintains the position set out in its earlier letters and refers the Committee to the arguments made in relation to subsection 5(4) (point 3) above.

The CFIA agrees to propose amendments to the provision to address the issue identified by the Committee regarding the use of the term "conformément" in the French version of this subsection.

- 13 -

14. Paragraph 34(3)(b) and (c) and subparagraphs 34(4)(b)(ii) and (iii)

<p>34. (3) The Minister may revoke a permit issued to a person or refuse to issue any other permit to a person where the Minister determines that the person has not complied with</p> <p>(a) any condition set out in the permit;</p>	<p>34. (3) Le ministre peut révoquer le permis d'une personne ou refuser de lui en délivrer un autre lorsqu'il établit que celle-ci :</p> <p>a) soit n'a pas respecté une condition du permis;</p> <p>b) soit n'a pas respecté une disposition de la Loi ou de ses textes d'application;</p>
<p>(b) any provision of the Act or any regulation or order made there under; or</p> <p>(c) any order made by the Minister under subsection 15(3) of the Act.</p> <p>34. (4) The Minister may revoke a permit issued to a person or refuse to issue a permit to a person where the Minister has reasonable grounds to believe that</p> <p>(a) there is an infestation in the country or place of origin of a thing or the country or place from which the thing was re-shipped; or</p> <p>(b) the person has not complied with</p> <p>(i) any condition set out in the permit,</p> <p>(ii) any provision of the Act or any regulation or order made there under, or</p> <p>(iii) any order made by the Minister under subsection 15(3)</p>	<p>c) soit ne s'est pas conformée à un arrêté du ministre pris en vertu du paragraphe 15(3) de la Loi.</p> <p>34. (4) Le ministre peut révoquer un permis ou refuser de délivrer un permis à une personne s'il a des motifs raisonnables de croire que, selon le cas :</p> <p>a) il y a une infestation dans le pays ou le lieu d'origine ou de réexpédition de la chose;</p> <p>b) la personne :</p> <p>(i) soit n'a pas respecté une condition du permis,</p> <p>(ii) soit n'a pas respecté une disposition de la Loi ou de ses textes d'application,</p> <p>(iii) soit ne s'est pas conformée à un arrêté du ministre pris en vertu du paragraphe 15(3) de la Loi.</p>

- 14 -

of the Act.	
-------------	--

With respect to paragraphs 34(3)(c) and 34(4)(b)(iii), the CFIA agrees that these paragraphs are redundant with paragraphs 34(3)(b) and 34(4)(b)(ii), respectively, and will propose their repeal.

16. Section 42

<p>42. (1) The Minister or an inspector may prohibit a thing from entering Canada where the Minister or an inspector determines, on the basis of the type of the thing or of a known or suspected infestation at the place of propagation or production, or place from which the thing was shipped, that</p> <p>(a) the thing is a pest;</p> <p>(b) the thing is or could be infested or constitutes or could constitute a biological obstacle to the control of a pest that cannot be treated or processed to the extent necessary to ensure that the thing is not a pest or infested or is no longer a biological obstacle to the control of a pest;</p> <p>(c) a foreign Phytosanitary Certificate cannot be obtained from the country of origin or a foreign Phytosanitary Certificate for Re-export cannot be obtained from the country of re-export of the thing; or</p> <p>(d) failure to do so would or could result in the introduction into Canada, or spread within Canada, of a pest or a biological obstacle to the control of a pest.</p>	<p>42. (1) Le ministre ou l'inspecteur peut interdire l'entrée au Canada d'une chose lorsque le ministre ou l'inspecteur établit, en se fondant sur le type de la chose ou le fait qu'il y a une infestation connue ou soupçonnée au lieu de production ou de multiplication de la chose ou à son lieu d'expédition, que :</p> <p>a) la chose est un parasite;</p> <p>b) la chose est parasitée ou susceptible de l'être ou constitue ou peut constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire et elle ne peut être traitée ni transformée dans la mesure voulue pour qu'elle ne soit plus un parasite, ne soit plus parasitée ou ne constitue plus un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire;</p> <p>c) ne peut être obtenu un certificat phytosanitaire étranger du pays d'origine de la chose ou un certificat phytosanitaire étranger pour réexportation du pays de réexportation de la chose;</p> <p>d) si l'entrée de la chose au Canada n'est pas interdite, cela entraînerait ou risquerait d'entraîner l'introduction ou la propagation au</p>
---	---

- 15 -

	Canada d'un parasite ou d'un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire.
(2) No person shall import into Canada a thing that the Minister or an inspector has prohibited from entering Canada in writing, or in a permit where the permit prohibits the importation of that thing.	(2) Nul ne peut importer au Canada une chose dont le ministre ou l'inspecteur a interdit l'entrée au Canada par écrit ou dans un permis lorsque ce permis en interdit l'importation.

As we understand it, the Committee objects to subsection 42 on the ground that it is repetitive and constitutes an illegal subdelegation by converting a legislative power into an administrative power. The CFIA agrees to propose its repeal.

19. Subsection 45(1)

45. (1) A Movement Certificate may contain such conditions as the Minister or an inspector determines are necessary to prevent the spread of a pest or biological obstacle to the control of a pest and may specify a period of validity.	45. (1) Le certificat de circulation peut être assorti d'une période de validité et peut contenir les conditions que le ministre ou l'inspecteur juge nécessaires pour prévenir la propagation d'un parasite ou d'un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire.
---	--

As we understand it, the Committee objects to subsection 45(1) on the ground that the word « determines » unnecessarily assigns subjectivity to the criterion used to describe the power of the Minister or an inspector.

With respect to subsection 45(1), the CFIA agrees to propose amendments to the subsection in order to remove the subjective nature of the criterion stated.

- 16 -

20. Paragraph 45(2)(b) and subsection 45(3)

<p>45. (2) Where a Movement Certificate is required in respect of a thing by the Act or any regulation or order made there under or by the Minister or an inspector pursuant to the Minister's or inspector's powers under the Act or any regulation or order made there under, no person shall move the thing unless the person</p> <p>(a) obtains a Movement Certificate; and</p> <p>(b) complies with all the conditions set out in the Movement Certificate.</p>	<p>45. (2) Lorsqu'un certificat de circulation est exigé à l'égard d'une chose par la Loi ou ses textes d'application ou par le ministre ou l'inspecteur en vertu des pouvoirs que la Loi ou ses textes d'application leur confère, nul ne peut déplacer la chose à moins que les conditions suivantes ne soient réunies :</p> <p>a) il a obtenu le certificat de circulation;</p> <p>b) il respecte toutes les conditions figurant dans le certificat de circulation.</p>
<p>(3) No person shall move any thing in respect of which a Movement Certificate is required under subsection (2) unless all the conditions set out in the Movement Certificate respecting the thing prior to movement have been complied with.</p>	<p>(3) Nul ne peut déplacer une chose pour laquelle est exigé un certificat de circulation aux termes du paragraphe (2) à moins que toutes les conditions visant la chose avant son déplacement et figurant dans le certificat ne soient respectées.</p>

With respect to paragraph 45(2)(b) and subsection 45(3), the CFIA respectfully maintains the position set out in its earlier letter and refers the Committee to the arguments made in respect of subsections 5(4) and 34(1) (points 3 and 13, respectively) above.

21. Subsection 46(3)

<p>46. (3) No person shall substitute any other thing for a thing in respect of which a Movement Certificate is issued.</p>	<p>46. (3) Nul ne peut substituer quoi que ce soit à une chose pour laquelle un certificat de circulation a été délivré.</p>
---	--

- 17 -

With respect to subsection 46(3), the CFIA respectfully maintains the position set out in its earlier letters and refers the Committee to arguments made in respect of section 8 and 9 (point 4) above.

In our view, subsection 46(3) is directed toward preventing the misuse of Movement Certificates and is indeed related to the purpose of protecting plant life from pests. The possibility of prosecuting an individual attempting to move any thing within Canada under the authority of a Canadian Movement Certificate issued in respect of another thing, in addition to the ability to prosecute for contravening subsection 45(2) of the Regulations, can reasonably be seen as a deterrent to engaging in the misuse of a Movement Certificate. The deterrence, in turn, can be expected to reduce the number of persons attempting to move things without a Canadian Movement Certificate validly issued under the Regulations. This consequence is expected to protect plant life. If it were not for the purpose of protecting plant life from pests, this provision would not have been included in the Regulations.

22. Section 47

47. For the purposes of subsection 6(2) of the Act, the written authorization referred to in that subsection may be in the form of a Movement Certificate.	47. Pour l'application du paragraphe 6(2) de la Loi, un certificat de circulation est assimilé à l'autorisation écrite de l'inspecteur visée à ce paragraphe.
--	---

As we understand it, the Committee is recommending amendments to correct a discrepancy between section 47 of the Regulations and subsection 6(2) of the Act.

The CFIA agrees to propose amendments to the Regulations to address this discrepancy in an upcoming regulatory amendment package.

- 18 -

24. Section 59

<p>59. An inspector may require the owner or person having the possession, care or control of a conveyance to halt, at any time, the loading or unloading of grain or a grain product aboard or from the conveyance in order to inspect the conveyance, grain or grain product for the presence of a pest and, if the conveyance, grain or grain product is infested or suspected of being infested, any inspector may require the owner or the person having the possession, care or control of the conveyance</p> <p>(a) to treat or clean the conveyance, grain or grain product; and</p> <p>(b) to treat, move or dispose of any thing found on or in the conveyance, grain or grain product.</p>	<p>59. L'inspecteur peut exiger du propriétaire d'un véhicule ou de la personne qui en a la possession, la responsabilité ou la charge des soins qu'il interrompe le chargement du grain ou du produit du grain à bord du véhicule ou son déchargement du véhicule afin d'inspecter si un parasite se trouve dans le véhicule, le grain ou le produit du grain et, si le véhicule est infesté ou soupçonné de l'être ou le grain ou le produit du grain est parasité ou soupçonné de l'être, l'inspecteur peut exiger du propriétaire ou de la personne qu'il :</p> <p>a) traite ou nettoie le véhicule, le grain ou le produit du grain;</p> <p>b) traite ou déplace toute chose trouvée sur ou dans le véhicule, le grain ou le produit du grain ou en dispose.</p>
---	---

As we understand it, the Committee objects to section 59 on the ground that this section adds nothing to the power that the inspector already has under section 22(2)(b) of the *Plant Protection Act*, except for the portion relating to the treatment, cleaning and disposal of things that are infested or suspected of being infected.

The CFIA will propose amendments to section 59 in order to delete the offending portion.

- 19 -

25. Sections 60(1) and (3)

<p>60. (1) Where a Canadian Phytosanitary Certificate or Canadian Phytosanitary Certificate for Re-export is required by the phytosanitary certification authorities of a foreign country with respect to any thing that is to be exported from Canada, an inspector may inspect the conveyance prior to its being loaded and at any time during the loading.</p> <p>(3) An inspector may inspect a facility or conveyance used for any activity undertaken in respect of any thing that requires a Canadian Phytosanitary Certificate, Canadian Phytosanitary Certificate for Re-export or any other phytosanitary document and any inspector may require the owner or person having the possession, care or control of the facility or conveyance to treat or clean it.</p>	<p>60. (1) Lorsqu'un certificat phytosanitaire canadien ou un certificat phytosanitaire canadien pour réexportation est exigé par les autorités responsables de la certification phytosanitaire dans un pays étranger à l'égard de toute chose destinée à être exportée du Canada, l'inspecteur peut inspecter le véhicule avant son chargement et à tout moment durant celui-ci.</p> <p>(3) L'inspecteur peut inspecter toute installation ou tout véhicule servant à toute activité effectuée à l'égard d'une chose pour laquelle doit être délivré un certificat phytosanitaire canadien, un certificat phytosanitaire canadien pour réexportation ou tout autre document phytosanitaire; l'inspecteur peut également exiger du propriétaire de l'installation ou du véhicule ou de la personne qui en a la possession, la responsabilité ou la charge des soins qu'il traite ou nettoie l'installation ou le véhicule.</p>
---	--

As we understand it, the Committee objects to subsections 60(1) and (3) on the ground that these subsections add nothing to the power that the inspector already has under section 25 of the *Plant Protection Act*, except for the portion relating to the treatment and cleaning of a facility or conveyance under subsection 60(3).

The CFIA will propose the repeal of subsection 60(1) and amendments to subsection 60(3).

Yours sincerely,

Kristine Stolarik
Executive Director
Corporate Secretariat Branch

Annexe H

NOTE SUR LE DORS/95-212, RÈGLEMENT SUR LA PROTECTION DES VÉGÉTAUX

À l'origine, vingt-cinq points ont été soulevés par les conseillers du Comité mixte. Comme le Comité a pu le constater lorsqu'il a examiné le DORS/2002-438, des corrections ont déjà été effectuées à la suite des commentaires faits au dernier paragraphe du point 3 et au point 17 de la lettre envoyée par les conseillers du Comité le 20 novembre 2000. Incluant les engagements pris dans la lettre du 8 mars 2007 envoyée par l'Agence, des corrections ont été promises en ce qui concerne quinze points, soit les points 1, 2, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 16, 18, 19, 22, 23, 24 et 25.

De l'avis des conseillers du Comité, une réponse satisfaisante a été fournie dans la lettre du 8 mars 2007 pour ce qui est du troisième paragraphe du point 3.

Enfin, selon les conseillers du Comité, les réponses fournies par l'Agence dans la lettre du 8 mars 2007 sont toujours insatisfaisantes quant aux points 3 (sauf le troisième paragraphe), 4, 5, 13, 20 et 21.

3. Article 5(4)

Cet article prévoit que «quiconque obtient l'autorisation visées au paragraphe (2) est tenu de respecter toutes les conditions qui y sont énoncées». Le Comité a souvent eu l'occasion de commenter ce genre de dispositions réglementaires. Elles ont pour effet de faire en sorte que le défaut de respecter des exigences imposées par le biais d'un document administratif, ici une autorisation de se livrer à des activités interdites par la *Loi sur la protection des végétaux* à moins de détenir cette autorisation, soient punissable d'une amende et d'une peine de prison comme s'il s'agissait d'exigences imposées par une loi ou un règlement. Le Comité a toujours été d'avis qu'une disposition comme l'article 5(4) du Règlement doit être pris en vertu d'une habilitation législative claire. Ce qui n'est pas le cas ici.

La jurisprudence sur laquelle s'appuie l'Agence pour justifier la validité de l'article 5(4) du Règlement a été analysée en détail par le Comité dans son *Rapport n° 78 - désaveu*, qui portait sur l'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989*. Le Comité n'y a trouvé aucune raison de changer de point de vue sur la question.

Dans le cas de l'article 5(4) du Règlement, il convient de tenir compte des articles 48(1) ainsi que 49 et 50 de la Loi.

- 2 -

L'article 48(1) de la Loi prévoit que «quiconque contrevient aux dispositions de la présente loi — à l'exception de l'article 9 — ou des règlements, ou refuse ou néglige d'accomplir une obligation imposée par la présente loi ou les règlements, commet une infraction». À première vue, la version française de cette disposition ne vise pas les exigences imposées dans les autorisations administratives puisque ces exigences ne sont ni des dispositions du Règlement, ni des obligations imposées par celui-ci. Toutefois, la version française est défectueuse. En effet, il n'y a pas de différence entre contrevenir aux règlements et refuser ou négliger d'accomplir une obligation imposée par les règlements. La version anglaise prévoit pour sa part que quiconque contrevient aux règlements ou refuse ou néglige d'accomplir une obligation imposée sous le régime des règlements («under the regulations») commet une infraction. De toute évidence, la version anglaise représente l'intention du Parlement. Il en découle que les exigences imposées dans les autorisations peuvent être considérées comme des obligations imposées sous le régime du Règlement. Dans ce cas, l'article 5(4) du Règlement, dans la mesure où il constitue une tentative de rendre le défaut de se conformer aux obligations imposées dans l'autorisation punissable d'une amende et d'une peine de prison, est inutile et devrait être supprimé. De plus, il conviendrait d'obtenir confirmation que la version française de l'article 48(1) de la Loi sera corrigée.

Quant aux articles 49 et 50 de la Loi, ils prévoient les cas dans lesquels la contravention aux documents de nature administrative qui y sont visés est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement ou des deux. Par exemple, l'article 49 de la Loi énonce que «quiconque contrevient à l'avis qui lui a été signifié au titre [...] des règlements commet une infraction». Si, comme l'a affirmé l'Agence dans sa lettre du 22 mai 2001, l'autorisation écrite visée à l'article 5(4) du Règlement est un avis au sens de l'article 49 de la Loi, il faut conclure, encore une fois, que l'article 5(4) du Règlement est inutile. Et si ces autorisations ne sont pas visées par l'article 49 de la Loi, il alors faut conclure que le Parlement ayant prévu à quels documents administratifs un titulaire doit se conformer sous peine d'amende ou d'emprisonnement, le gouverneur en conseil ne peut, à moins d'une habilitation législative claire, ajouter par voie de règlement d'autres documents administratifs à ceux qu'a prévus le Parlement. Les dispositions habilitantes ne contiennent pas de pouvoirs réglementaires clairs à cet effet et, par conséquent, l'article 5(4) doit, de ce point de vue, être considéré illégal et être abrogé.

En résumé, quelque soit l'angle sous lequel on aborde l'article 5(4) du Règlement, la conclusion est en fin de compte qu'il doit être supprimé.

- 3 -

4. Articles 8 et 9

Le Comité a exprimé l'avis que ces dispositions visent en fin de compte la répression des fraudes et ne sont par conséquent pas autorisées par la Loi. L'Agence admet qu'elles ont été adoptées dans ce but, mais soutient que la répression des fraudes fait partie des objets de la Loi. Comme l'explique l'Agence dans la lettre du 8 mars 2007, cela permet, par exemple, de poursuivre une personne non seulement pour avoir contrevenu à l'article 55(2) du Règlement en exportant une chose sans le certificat approprié, mais en plus de la poursuivre pour avoir tenté d'exporter une chose en vertu d'un certificat phytosanitaire canadien frauduleux. Selon l'Agence, cette deuxième poursuite «peut être raisonnablement considérée comme un moyen dissuasif d'entreprendre une activité frauduleuse». Et, toujours selon elle :

On peut s'attendre à ce que le moyen de dissuasion, à son tour, permette de réduire le nombre de personnes qui tentent d'exporter des articles sans certificat phytosanitaire canadien valablement délivré en vertu du Règlement, avec pour conséquence la protection de la vie végétale.

En d'autres mots, on ne peut exporter une chose sans le certificat réglementaire approprié, et on ne peut exporter une chose à l'aide d'un certificat frauduleux. Clairement, il s'agit en fait de créer la possibilité de punir non seulement pour avoir tenté d'exporter une chose sans le certificat approprié, ce qui est l'objectif visé par la Loi et que permet d'atteindre l'article 55(2) du Règlement, mais aussi pour avoir tenté d'exporter une chose à l'aide d'un certificat frauduleux, ce qui ne vise qu'à alourdir la peine afin de dissuader les fraudeurs éventuels. En tentant de dissuader les fraudeurs, il ne s'agit plus de réglementer l'exportation, mais de punir un acte criminel. Ce ne peut pas être l'objet de la Loi.

Cela est d'autant plus évident que l'Agence écrit, à propos de l'article 9 du Règlement, qu'il « vise non seulement à empêcher l'utilisation d'un document frauduleux, mais également à empêcher une personne d'avoir la possession, la garde ou le contrôle d'un faux document ou d'un document qui a été obtenu irrégulièrement ». Il n'est même pas question, ici, d'exportation d'une chose. Selon l'Agence, une personne en possession, même à son insu peut-on penser, d'un certificat frauduleux, et qui n'a aucune activité relative à l'exportation de choses visées par la Loi, pourra être poursuivie à des fins de «dissuasion». Encore une fois, ce ne peut être l'objet de la Loi.

5. Article 16(1)

L'article 25 de la Loi donne aux inspecteurs des pouvoirs d'entrer dans un lieu pour l'inspecter afin, entre autres, «de vérifier l'existence de parasites». Pour

- 4 -

exercer ce pouvoir, l'inspecteur doit être d'avis, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'il y a des choses visées par la Loi ou les règlements dans les lieux où il pénètre. Pour sa part, l'article 16(1) du Règlement donne aussi un pouvoir d'entrer à l'inspecteur :

16. (1) Sous réserve de l'article 26 de la Loi, l'inspecteur peut, à toute heure convenable, entrer dans un lieu et mener une enquête ou une étude du lieu et de toute autre chose qui s'y trouve afin de détecter les parasites ou les obstacles biologiques à la lutte antiparasitaire et de délimiter les périmètres où les parasites ou les obstacles biologiques sont ou peuvent être présents.

Le Comité est d'avis que cette disposition réglementaire n'est pas autorisée par la Loi et que, de toute façon, elle est inutile étant donné les pouvoirs que le Parlement a délégués aux inspecteurs à l'article 25(1) de la Loi.

L'Agence soutient que l'article 16(1) du Règlement est autorisé par l'article 47f) de la Loi, qui permet au gouverneur en conseil de «régir les enquêtes et les études permettant de détecter les parasites et de délimiter les zones infestées». Le Comité n'a jamais accepté ce point de vue. Mais même en acceptant, aux fins de la discussion, que l'article 47f) de la Loi autorise implicitement le gouverneur en conseil à donner, par règlement, des pouvoirs d'entrée aux inspecteurs en plus de ceux que prévoient déjà la Loi, il resterait toujours à démontrer que l'article 16(1) du Règlement est d'une quelconque utilité, qu'il diffère de ce que le Parlement a lui-même prévu à ce chapitre. Le Comité a fait valoir jusqu'à maintenant que ce n'est pas le cas. À chaque tentative de la part de l'Agence de démontrer en quoi l'article 16(1) du Règlement se distingue de l'article 25(1) de la Loi, le Comité a expliqué pourquoi ce n'est pas le cas. En fait, selon le Comité, la seule différence entre ces deux articles est, comme cela a été mentionné auparavant, que contrairement à la Loi, le Règlement n'exige pas que l'inspecteur exerce son pouvoir en se fondant sur des motifs raisonnables de croire qu'il y a des choses visées par la Loi ou le Règlement dans les lieux où il pénètre. Le Comité a déjà refusé d'accepter que le gouverneur en conseil puisse exercer son pouvoir réglementaire dans le seul but de permettre aux inspecteurs d'entrer dans un lieu sans respecter cette exigence préalable fixée par le Parlement dans la Loi elle-même. De ce point de vue, l'article 16(1) doit être considéré comme étant illégal.

La lettre du 8 mars 2007 envoyée par n'est pas davantage convaincante de l'avis des conseillers du Comité.

À la page 8 de cette lettre, l'Agence écrit que des études sont «requises afin de déterminer si la mesure de contrôle est réussie et si le parasite a été éradiqué. Par exemple, en ce qui concerne le longicorne asiatique, il faudra que

- 5 -

son absence soit confirmée pendant trois années d'études avant de confirmer qu'il a été éradiqué». Il est évident que, dans cet exemple, l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire que le longicorne, qui était présent sur les lieux, peut s'y trouver pendant au moins trois ans. L'inspecteur peut donc utiliser le pouvoir que lui donne l'Article 25(1) de la Loi. Il n'a pas besoin du pouvoir prévu à l'article 16(1) du Règlement.

Toujours à la page 8, l'Agence explique que «les renseignements recueillis à l'aide de l'étude sont utilisés pour établir l'un des deux aspects suivants : (1) l'absence d'un parasite dans une zone [...] (2) la distribution du parasite dans une zone». Dans le premier cas, l'étude est effectuée, selon l'Agence, «afin de confirmer l'absence d'un parasite dans une zone [...] avec la prémisse que la zone est exempte d'un parasite». De telles études seraient menées, écrit l'Agence, à la demande de pays voisins et de partenaires commerciaux, notamment les États-Unis. Au mieux, on peut penser que les études faites dans ce contexte ne sont pas nécessaires pour «empêcher» l'exportation d'un parasite en application de la Loi, mais pour satisfaire aux exigences posées par un pays étranger. L'Agence ferait une telle étude même si elle était absolument convaincue que le parasite en question ne se trouve pas dans les lieux où pénétrer l'inspecteur. Ce n'est donc pas une preuve de la nécessité de mener de telles études aux fins de la *Loi sur la protection des végétaux* et du Règlement. Dans le deuxième cas, l'Agence précise à la page 9 que «l'échantillonnage au hasard est nécessaire pour déterminer la distribution d'un parasite». Cela se fait afin «d'établir la prévalence quantitative d'un organisme nuisible dans une zone donnée». Là non plus l'Agence n'est guère convaincante. L'inspecteur sait que le parasite est présent, et il s'agit de déterminer l'ampleur du phénomène. On peut sans doute penser que l'inspecteur a, dans ces circonstances, des motifs raisonnables de croire qu'il se trouve des choses visées par la Loi ou le Règlement dans les lieux où il pénètre.

Pour terminer, soulignons que le mot «chose» est défini dans la Loi. Cette définition n'est pas exhaustive; elle énonce simplement que «sont assimilés» aux choses «les végétaux et les parasites». Donc, en vertu de l'article 25(1) de la Loi, l'inspecteur peut inspecter tout lieu où il a des motifs raisonnables de croire qu'il s'y trouve des végétaux ou des parasites. Dans la mesure où, comme dans un des exemples donnés par l'Agence, les États-Unis demandent «de démontrer et de déclarer que la Colombie-Britannique était exempte du parasite *Callidellium nigrum*», il faut se rappeler que l'inspecteur peut entrer, en vertu de la Loi, dans les lieux où il a des motifs raisonnables de croire que s'y trouvent, entre autres, des végétaux. Les lieux où il peut pénétrer en vertu de l'article 25(1) de la Loi sont évidemment extrêmement nombreux. Quel besoin est-il de recourir, dans ces circonstances, à l'article 16(1) du Règlement? C'est pourquoi il reste difficile d'être convaincu par les tentatives de justifications offertes par l'Agence.

- 6 -

13. Article 34(1)

Cette disposition prévoit que «quiconque importe une chose conformément à un permis est tenu de respecter toutes les conditions qui y sont énoncées». Il s'agit donc d'une disposition de même nature que celle dont il est question au point 3. L'Agence s'appuie sur le même raisonnement qu'au point 3. Pour les mêmes raisons, les conseillers du Comité considèrent que cette réponse est insatisfaisante.

20. Articles 45(2)b) et (3)

Ces deux dispositions tentent, comme c'est le cas pour les dispositions du Règlement visées aux points 3 et 13, de faire en sorte que le défaut de respecter les exigences spécifiés dans un document administratif, en l'occurrence un certificat de circulation, soit passible d'amendes et d'emprisonnement. L'Agence offre sur ce point la même réponse que pour les autres dispositions de même nature que l'on trouve dans le Règlement. Les conseillers du Comité considèrent que la réponse de l'Agence est, ici aussi, insatisfaisante.

21. Article 46(3)

Cette disposition prévoit que «nul ne peut substituer quoi que ce soit à une chose pour laquelle un certificat de circulation a été délivré». Le Comité considère que cette disposition vise essentiellement la répression des fraudes et s'y est objecté comme c'est le cas pour les dispositions dont il est question au point 4. Il convient de souligner que la personne qui substitue une autre chose à celle pour laquelle un certificat de circulation a été obtenu contrevient déjà, lorsqu'elle déplace la chose ainsi substituée, à l'article 45(2)a) du Règlement, qui interdit de déplacer une chose à moins d'avoir obtenu le certificat de circulation exigé. L'application de l'article 45(2)a) permet d'atteindre l'objectif de protection des végétaux. L'article 46(3) du Règlement vise à réprimer, en plus, la fraude. La réponse de l'Agence est la même que dans le cas du point 4, et pour les raisons exposées dans ce dernier, les conseillers du Comité considèrent que la réponse de l'Agence n'est pas satisfaisante.

Le 10 octobre 2007

JR/mh

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

Le 6 février 2006

Madame Kristine Stolarik
Directrice exécutive
Liaison, mesures d'urgence et coordination des politiques
Agence canadienne d'inspection des aliments
59, promenade Camelot
Nepean (Ontario)
K1A 0Y9

Madame,

N/Réf.: DORS/95-212, Règlement sur la protection des végétaux
V/Réf.: SJC 048277

Le Comité a examiné le Règlement mentionné ci-dessus ainsi que la correspondance pertinente à sa réunion du 19 mai 2005. Il a pris bonne de la promesse de corriger les problèmes signalés aux points 1, 2, 10, 14, 18 et 23 de ma lettre du 20 novembre 2000. Je vous serais reconnaissant de me faire part de la date à laquelle ces modifications devraient être effectuées. Le Comité a aussi souhaité savoir si une modification sera apportée pour ce qui est de la disposition visé au point 22, à propos de laquelle vous avez écrit dans votre lettre du 14 février 2005 que l'Agence prendra la recommandation faite en considération.

Selon le Comité, la réponse est satisfaisante pour ce qui est des points 6, 11 et 15. Pour le reste, il m'a chargé de vous transmettre les raisons pour lesquelles la réponse aux autres points n'est pas satisfaisante. Pour simplifier les choses, je vais conserver la numérotation utilisée dans mes lettres des 20 novembre 2000 et 17 mars 2004.

3. Article 5(4)

L'article 5(3) du Règlement énonce qu'une autorisation écrite de transporter ou de produire les choses visées à l'article 6(1) de la Loi, délivrée par le ministre ou l'inspecteur, peut mentionner les conditions régissant les

- 2 -

activités pouvant être exercées en vertu de l'autorisation. Et l'article 5(4) du Règlement spécifie que quiconque obtient une autorisation «est tenu de respecter toutes les conditions qui y sont énoncées».

Dans votre lettre du 14 février 2005, vous écrivez que deux dispositions législatives permettent l'adoption de l'article 5(4) du Règlement. Il s'agit du passage introductif de l'article 47 de la *Loi sur la protection des végétaux*, qui permet au gouverneur en conseil de prendre, par règlement, «toute mesure d'application de la présente loi» et de l'article 47d) de la Loi, qui spécifie qu'il peut notamment «régir les exemptions mentionnées à l'article 6» de la Loi.

Je note en passant que la version anglaise de l'article 47d) de la Loi énonce que le gouverneur en conseil peut régir les activités mentionnées à l'article 6 de la Loi («regulating activities referred to in section 6»). Je n'avais pas remarqué cette différence auparavant et vous serais reconnaissant de bien vouloir confirmer que les démarches nécessaires pour qu'une correction soit apportée le plus tôt possible seront entreprises. Entre temps, compte tenu du contexte, je vais prendre pour acquis que la version anglaise représente l'intention du Parlement.

Selon vous, l'article 5(4) du Règlement est une «norme de conduite» qui «ne diffère aucunement d'autres exigences ou normes de conduite énoncées dans le Règlement». C'est à ce titre qu'il peut être adopté en vertu des dispositions habilitantes mentionnées ci-dessus. Le Comité ne partage pas votre point de vue.

Un exemple devrait permettre d'illustrer pourquoi il en est ainsi. Aux termes de l'article 48 du Règlement, «toute chose pour laquelle un certificat de circulation a été délivré porte une étiquette, ou est accompagnée d'une facture, qui identifie clairement la chose [et] en indique l'origine et la destination finale». L'exigence ou la norme à respecter est inscrite à l'article 48. Il n'est pas nécessaire de spécifier dans le Règlement que quiconque obtient le certificat de circulation est tenu de respecter l'exigence d'identification qui est énoncée à l'article 48. Par contre, sous le régime de l'article 5(4) du Règlement, la personne qui obtient une autorisation de transporter ou de produire une chose doit en fait respecter les conditions inscrites par le ministre ou l'inspecteur dans cette autorisation. Et c'est parce que l'exigence ou la norme de conduite n'est pas inscrite dans le Règlement que l'article 5(4) doit spécifier que quiconque obtient une autorisation est tenu de respecter toutes les conditions qui y sont énoncées.

Selon le Comité, l'article 5(4) du Règlement n'existe que pour faire en sorte que le défaut de se conformer aux conditions de l'autorisation énoncées par le ministre ou l'inspecteur soit punissable des amendes et peines de prison

- 3 -

prévues à l'article 48 de la Loi. Il n'existe aucune disposition habilitante permettant de décréter par règlement que le fait de contrevenir à une disposition d'un document administratif comme les autorisations dont il est question ici soit punissable au même titre que le fait de contrevenir à une disposition d'un texte législatif. La possibilité de prévoir par règlement les conséquences de ce défaut sont inscrites à l'article 47b) de la Loi, en vertu duquel le gouverneur en conseil peut régir la suspension et la révocation de documents administratifs comme les autorisations. Quand le Parlement a voulu que le fait de contrevenir à un document administratif constitue une infraction punissable d'une amende et d'une peine de prison, il l'a prévu clairement, comme c'est le cas à l'article 49 de la Loi. S'il avait voulu que le gouverneur en conseil puisse, par règlement, faire en sorte qu'il en soit ainsi en ce qui concerne d'autres documents administratifs, on peut présumer qu'il se serait exprimé tout aussi clairement.

Le Comité ne voit aucune différence entre cette situation et celle qu'il a condamnée dans son *Deuxième rapport* (rapport n° 66) déposé au Parlement le 29 mars 2000. Je vous saurais donc gré de bien vouloir revoir la question en tenant compte de ce qui précède.

4. Articles 8 et 9

Votre réponse du 14 février 2005 fait état du cas d'un exportateur canadien qui avait falsifié un certificat phytosanitaire canadien. Malgré cette falsification, écrivez-vous, l'Agence a constaté que «des procureurs refusaient d'intenter des poursuites pour fraude en vertu du Code criminel». D'où, j'imagine, l'adoption des articles 8 et 9 du Règlement afin de contrer la fraude. Le Comité ne pense pas que la répression des fraudes fasse partie des objets de la Loi.

L'article 55(2) du Règlement prévoit que nul ne peut exporter une chose pour laquelle un certificat phytosanitaire canadien est exigé par les autorités du pays de destination à moins que ce certificat ne soit délivré par l'inspecteur. Du point de vue de la lutte antiparasitaire, cette exigence suffit pour atteindre l'objectif de protéger les végétaux. Si, comme dans votre exemple, un exportateur conçoit son propre certificat, il ne respecte pas l'article 55(2) et ne peut exporter la chose. S'il exporte la chose dans ces conditions, il contrevient à l'article 55(2), auquel cas il est passible des amendes et des peines d'emprisonnement prévues à l'article 48 de la Loi pour avoir contrevenu au Règlement. Les objectifs liés à la lutte antiparasitaire sont atteints. Si, en plus, l'exportateur est poursuivi pour avoir contrevenu à l'article 9(1) du Règlement, aux termes duquel nul ne peut utiliser un document visé par la Loi ou ses textes d'application si ce document est un faux, le seul objectif de cette poursuite est

- 4 -

la répression des fraudes. Cela va au-delà des objectifs fixés par le Parlement à l'article 2 de la Loi, dont voici le texte :

La présente loi vise à assurer la protection de la vie végétale et des secteurs agricole et forestier de l'économie canadienne en empêchant l'importation, l'exportation et la propagation de parasites au Canada et en y assurant la défense contre ceux-ci ou leur élimination.
(mes soulignements)

Encore une fois, l'article 55(2) du Règlement empêche l'exportation des parasites et l'article 9(1) du Règlement, comme l'ensemble des dispositions contenues dans les articles 8 et 9 du Règlement, vise la répression des fraudes et va au-delà des moyens mentionnés par le Parlement. Ces articles devraient donc être supprimés.

5. Article 16(1)

La question est de savoir si l'article 47f) de la Loi, aux termes duquel le gouverneur en conseil peut, par règlement, «régir les enquêtes et les études permettant de détecter les parasites et de délimiter les zones infestées», permet l'adoption de l'article 16(1) du Règlement, qui donne aux inspecteurs un pouvoir d'entrée. Dans ma lettre du 20 novembre 2000, j'ai fait valoir que ce ne peut être le cas parce que le Parlement y a vu lui-même à l'article 25 de la Loi. Dans ma lettre du 17 mars 2004, j'ai insisté sur le fait que l'article 16(1) du Règlement ne fait que répéter les pouvoirs dont l'inspecteur dispose déjà en vertu de l'article 25 de la Loi, à cette différence près que le Règlement tente de lui permettre d'utiliser ses pouvoirs sans tenir compte d'une condition préalable posée dans la Loi. Cette condition législative est que l'inspecteur, avant d'entrer dans un lieu, doit être d'avis qu'il y a des choses visées par la Loi dans ce lieu. L'article 16(1) fait sauter cette limite au pouvoir de l'inspecteur.

Votre réponse du 14 février 2005 tente de justifier l'existence de l'article 16(1) du Règlement en montrant que la distinction entre ce dernier et l'article 25 de la Loi va plus loin que cela. À cet effet, vous écrivez que «l'objet de l'inspection [effectuée en vertu de l'article 25 de la Loi] est de vérifier la conformité à une loi particulière, en l'occurrence la *Loi sur la protection des végétaux*, et les règlements sous son régime». Par contre, poursuivez-vous, «on fait une étude [en vertu de l'article 16(1) du Règlement] pour déterminer si un problème de parasitisme existe ou risque d'exister et déterminer l'étendue du problème». Cette distinction ne tient pas dans le contexte de la *Loi sur la protection des végétaux* puisque l'article 25(1) de la Loi spécifie clairement que l'inspecteur peut effectuer une inspection «afin de vérifier l'existence de parasites ou d'assurer l'observation de la présente loi et des règlements».

- 5 -

L'article 16 (1) n'ajoute donc rien, sous cet aspect, à ce que le Parlement a déjà prévu lui-même.

Vous terminez en rappelant les objets de la Loi, exposés dans l'article 2 de la Loi, cité au point précédent, que vous commentez ainsi :

Les études [en vertu de l'article 16(1) du Règlement] font partie intégrante de cet objectif et, parce que les parasites peuvent être importés et propagés par d'autres choses que les végétaux, le fait de limiter les études aux seuls endroits où l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire qu'il se trouve quelque chose à quoi la loi ou les règlements s'appliquent pourrait saper l'objet de la loi.

Il est difficile de penser que l'inspecteur qui n'a aucune raison de croire qu'une chose visée par la Loi se trouve dans le lieu visité et qui utilise son pouvoir pour entrer dans ce lieu afin de faire une étude contribue à assurer la protection des végétaux. En tout cas, s'il contribue à cette protection, cela ne peut être que l'effet du hasard. L'article 16(1) du Règlement devrait être supprimé.

7. Article 20(1)

L'article 47i) de la Loi autorise le gouverneur en conseil, par règlement, entre autres à «interdire l'utilisation des lieux qui sont infestés». L'article 20(1) du Règlement énonce entre autres que «lorsque le ministre ou l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire qu'un lieu est infesté [...], l'inspecteur peut en interdire l'utilisation». Le Comité constate que le gouverneur en conseil n'interdit pas l'utilisation des lieux qui sont infestés comme le lui permet l'article 47i) de la Loi, mais qu'il subdélègue ce pouvoir à l'inspecteur. Supprimer les mots «a des motifs raisonnables de croire» comme vous le proposez dans votre lettre du 14 février 2005 n'y changera rien. L'article 20(1) continuera de constituer une subdélégation illégale de pouvoir.

Les pouvoirs de l'inspecteur et du ministre d'interdire ou de restreindre l'utilisation d'un lieu particulier ont été prévus par le Parlement lui-même aux articles 13 et 15 de la Loi.

L'article 20(1) du Règlement devrait être abrogé.

8. Article 20(4)

Cette disposition énonce que «toute personne est tenue de se conformer à l'interdiction ou à la restriction» décrétée par l'inspecteur en vertu de l'article 20(1) du Règlement. Étant donné que le Comité considère que l'article 20(1) du

- 6 -

Règlement est illégal, il convient de pas trop s'attarder à l'article 20(4). Ce dernier n'a aucune raison d'être si l'article 20(1) est abrogé.

Je ne ferai donc que mentionner de nouveau que l'interdiction ou la restriction décrétée en vertu de l'article 20(1) doit, en vertu de l'article 20(2), être communiquée par un «avis» écrit et qu'à ce titre, ne pas s'y conformer fait qu'une personne est passible des amendes et peines d'emprisonnement prévues à l'article 49 de la Loi à l'égard de «quiconque contrevient à l'avis qui lui a été signifié au titre [...] des règlements». Contrevenir à l'avis rend une personne passible d'amendes et de peines de prison, même en l'absence de l'article 20(4) du Règlement. Ce dernier est donc inutile pour ce qui est de punir le contrevenant.

9. Article 21

Les commentaires faits au point précédent s'applique ici aussi. Je n'insiste pas davantage sur la nécessité d'abroger cet article.

12. Article 26(2)b)

L'article 27 de la Loi prévoit que l'inspecteur peut saisir et retenir toute chose s'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle a servi ou donné lieu à une infraction à la Loi ou à une violation ou qu'elle servira à la prouver. Quant à l'article 32(1) de la Loi, il énonce que sauf en cas de poursuite où elle peut durer jusqu'à l'issue définitive de l'affaire, la rétention des choses prend fin soit après la constatation, par l'inspecteur, de leur conformité avec la Loi et les règlements, «soit à l'expiration d'un délai de cent quatre-vingts jours à compter de la date de la saisie ou du délai supérieur fixé par règlement». L'article 26(2)b) du Règlement décrète que pour l'application de l'article 32(1) de la Loi, la période de rétention est fixée à trois ans dans le cas où «il y a fraude ou la fraude est soupçonnée».

Reprenons l'exemple que vous utilisez dans votre lettre du 14 février 2005. Supposons que deux personnes se présentent, chacune avec un lot d'arbres fruitiers provenant d'un pays étranger. Aucune de ces personnes n'a fait tester ces arbres dans le pays étranger pour dépister des virus spécifiques. La première personne n'a pas le certificat phytosanitaire étranger requis par le Règlement pour attester que les arbres ont été testés dans le pays étranger. La deuxième personne présente à l'inspecteur un certificat phytosanitaire étranger qui laisse faussement entendre que les arbres ont été testés quant à la présence du virus. L'inspecteur saisit et retient les deux lots d'arbres. Supposons qu'il n'y a pas de poursuites. La rétention du premier lot prendra fin cent quatre-vingts jours après la date de la saisie car il n'y a pas eu fraude. La rétention du deuxième lot se terminera dans trois ans, c'est-à-dire 1 095 jours. À première

- 7 -

vue, seule la fraude justifie cette différence de traitement. Inutile d'insister de nouveau sur le fait que la répression des fraudes ne constitue pas l'un des objets de la Loi.

Dans votre lettre du 14 février 2005, vous tentez de relier ce délai de trois ans à la protection des végétaux. Vous écrivez que «des symptômes de la présence d'un virus dans un végétal peuvent n'apparaître qu'au bout de trois ans». Si c'est le cas, pourquoi n'impose-t-on ce délai que pour les choses à l'égard desquelles il y a eu fraude? Pourquoi prendre le risque de mettre fin à la rétention après seulement cent quatre-vingts jours s'il n'y a pas eu fraude? Clairement, le délai de trois ans vise la répression des fraudes, pas la protection des végétaux. L'article 26(2)b) est illégal.

13. Article 34(1)

Au sujet de cette disposition qui énonce que «quiconque importe une chose conformément à un permis est tenu de respecter toutes les conditions qui y sont mentionnées», il n'y a rien à ajouter à ce qui est écrit au point 8.

Pour ce qui est de mon commentaire concernant l'utilisation du mot «conformément» dans le contexte de cette disposition, je note que vous n'avez toujours pas indiqué s'il y a lieu d'apporter un changement. Dois-je comprendre que vous considérez que ce mot est utilisé à bon escient dans ce contexte?

16. Article 42

Comme vous le savez, mes commentaires étaient limités, jusqu'ici, à l'article 42(2) du Règlement. En fait, votre lettre du 14 février 2005 m'a donné l'occasion de tout revoir à la lumière de votre réponse. Je suis maintenant convaincu que ce que j'ai écrit à propos de la validité de l'article 42(2) du Règlement vaut aussi pour l'article 42(1) du Règlement. Je pense qu'il convient d'accorder la priorité à la question de la validité de ces dispositions et de laisser de côté, à tout le moins pour le moment, ce qui a trait à la rédaction de l'article 42(2) du Règlement.

Pour faciliter les choses, je me permets de citer certaines dispositions de la Loi. L'article 7(1) de la Loi pose l'interdiction suivante :

(1) Sauf en conformité avec les règlements, il est interdit d'importer au Canada, d'y laisser entrer [...] toute chose qui soit est un parasite, soit est parasitée ou susceptible de l'être, soit encore constitue un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire, sans la présenter, avec les permis, certificats et autres documents réglementaires, à un inspecteur [...]

- 8 -

L'article 47a) de la Loi prévoit que le gouverneur en conseil peut, entre autres, par règlement,

- a) [...] interdire l'importation, l'entrée et la circulation, sur le territoire canadien, ou l'exportation, hors de celui-ci, de parasites ainsi que d'autres choses qui sont parasitées ou susceptibles de l'être ou qui constituent ou peuvent constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire [...]

De l'article 7(1) de la Loi, il découle qu'il est interdit d'importer ou de laisser entrer au Canada une chose qui est un parasite à moins de la présenter à un inspecteur.

Que peut faire le gouverneur en conseil par règlement? Je dois avouer, à cet égard, que j'ai tiré grand profit de la lecture de la version anglaise de l'article 7(1) de la Loi, très claire, surtout si on la compare à la version française de cette disposition. Si on s'en tient aux dispositions législatives pertinentes eu égard au problème que pose l'article 42 du Règlement, voici comment on peut décrire le pouvoir du gouverneur en conseil. Des articles 7(1) et 47a) de la Loi, il découle qu'il peut, par règlement, prendre trois mesures en ce qui concerne, par exemple, un parasite. Premièrement, il peut imposer l'obligation d'obtenir un permis. Deuxièmement, il peut imposer diverses exigences autres que celle d'obtenir un permis. Ce pourrait être, par exemple, une exigence relative à l'emballage de la chose qui est un parasite. Troisièmement, il peut interdire l'importation du parasite.

Qu'a fait le gouverneur en conseil à l'article 42 du Règlement? Dans l'article 42(1)a), par exemple, il décrète que «le ministre ou l'inspecteur peut interdire l'entrée au Canada d'une chose lorsque le ministre ou l'inspecteur établit, en se fondant sur le type de la chose [...] que [...] la chose est un parasite». Aux termes de l'article 42(2) du Règlement, le gouverneur en conseil décrète que «nul ne peut importer au Canada une chose dont le ministre ou l'inspecteur a interdit l'entrée au Canada par écrit ou dans un permis lorsque ce permis en interdit l'importation».

Dans votre lettre du 14 février 2005, après avoir expliqué les relations entre les articles 42(1) et 42(2) du Règlement, vous écrivez qu'en vertu de l'article 47a) de la Loi, «on pourrait affirmer que le Parlement a accordé au ministre et à l'inspecteur le pouvoir d'interdire des importations dans certains cas».

Rien n'est plus faux. Le Parlement, à l'article 47a) de la Loi, permet au gouverneur en conseil d'interdire, par règlement, l'importation ou l'entrée d'un

- 9 -

parasite. Les articles 42(1) et 42(2) du Règlement permettent au ministre et à l'inspecteur d'interdire l'entrée et l'importation d'un parasite au Canada. C'est de la subdélégation illégale. Dans le cas de l'article 42(1), cela est évident. Par exemple, l'article énonce que le ministre ou l'inspecteur peut, en se fondant sur le type de la chose, interdire l'entrée au Canada d'une chose qui est un parasite. Dans le cas de l'article 42(2), même si sa rédaction en fait une disposition un peu obscur, cela ne peut manquer de frapper le lecteur. L'article fait en sorte, par exemple, que le gouverneur en conseil interdit l'importation d'une chose qui est un parasite lorsque le permis émis par le ministre ou l'inspecteur interdit l'importation de ce parasite. La décision sera donc prise par le ministre ou l'inspecteur, dans un permis, et non par le gouverneur en conseil, dans un règlement. Ni l'article 42(1), ni l'article 42(2) ne sont autorisés par la Loi. Ils devraient être abrogés.

19. Article 45(1)

Cette disposition énonce que le certificat de circulation peut contenir les conditions que le ministre ou l'inspecteur «juge» nécessaires pour prévenir, par exemple, la propagation d'un parasite. En faisant disparaître le caractère subjectif du critère énoncé, le ministre ou l'inspecteur pourrait tout autant fixer les conditions nécessaires pour prévenir la propagation d'un parasite. Contrairement à ce que vous semblez penser, une telle modification n'oblige pas le gouverneur en conseil à élaborer une seule disposition réglementaire prévoyant toutes les situations qui pourraient survenir. Le ministre ou l'inspecteur continuerait de prendre des décisions individualisées tenant compte de chaque cas particulier. Il n'est pas question de nier que le ministre ou l'inspecteur doit agir en tenant compte de l'objet de la Loi. C'est simplement que le mot «juge» donne inutilement un caractère subjectif au critère employé pour énoncer le pouvoir du ministre ou de l'inspecteur. Présentement, ils peuvent imposer les conditions qu'ils jugent nécessaires pour prévenir la propagation d'un parasite. Le changement proposé ferait qu'ils pourraient imposer les conditions nécessaires pour prévenir la propagation d'un parasite.

20. Articles 45(2)b) et (3)

L'article 45(2)b), par exemple, prévoit qu'une personne ne peut déplacer une chose pour laquelle un certificat de circulation est exigé à moins que la personne «respecte toutes les conditions figurant dans le certificat de circulation». Il s'agit de dispositions de même nature que celle dont il est question au point 3 et le commentaire qui y est fait vaut ici aussi. L'Agence répond, dans la lettre du 14 février 2005, que «ce sont des dispositions prévenant les personnes qu'elles doivent se conformer à toute condition stipulée dans le certificat de circulation». Cela ne nous dit rien en ce qui a trait à la validité de ces dispositions. Et dans la mesure où on peut comprendre que

- 10 -

l'Agence y voit des dispositions dont le rôle est simplement d'informer les détenteurs de certificat de l'obligation d'en respecter les conditions, il convient de rappeler que le Règlement, à titre de document de nature législative, n'a pas pour rôle de diffuser de simples informations. De toute manière, le Comité considère que ces dispositions sont illégales et devraient être supprimées.

21. Article 46(3)

Cette disposition prévoit que «nul ne peut substituer quoi que ce soit à une chose pour laquelle un certificat de circulation a été délivré». Le Comité considère que l'objet de cette disposition est de contrer la fraude et n'ajoute rien en ce qui a trait à la protection des végétaux. La personne qui remplace des pins inspectés par des pins qui ne l'ont pas été et déplacent ces derniers en utilisant le certificat délivré à l'égard des premiers contrevient à l'article 45(2)a) du Règlement. L'inspecteur qui découvre le pot aux roses peut déjà intervenir pour empêcher que ces pins soient déplacés. Du point de vue de la protection des végétaux, l'objectif est atteint. Poursuivre pour fraude ne fait pas progresser cet objectif. Le commentaire fait au point 4 s'applique ici aussi. L'article 46(3) devrait être supprimé.

24. Article 59

Cet article n'ajoute rien au pouvoir que possède déjà l'inspecteur en vertu de l'article 22(2)b) de la Loi, disposition législative dans laquelle le Parlement lui donne le pouvoir, aux fins de l'attestation phytosanitaire, d'interrompre le chargement ou le déchargement d'un véhicule. L'article 59 du Règlement est juridiquement inutile dans la mesure où il répète ce pouvoir. Dans votre lettre du 14 février 2005, vous écrivez que vous n'êtes pas d'accord étant donné que l'article 59 «signale clairement aux partenaires commerciaux du Canada que l'inspecteur possède, en vertu de la *Loi sur la protection des végétaux*, le pouvoir d'inspecter les navires étrangers et d'ordonner leur nettoyage ou leur traitement». Le Règlement n'est pas un document d'information. Il est un texte de nature législative. Ce n'est pas parce que l'article 59 est utile à titre d'information qu'il est justifié du point de vue juridique. La suppression de l'article 59 ne changerait rien au pouvoir de l'inspecteur d'interrompre le chargement ou le déchargement d'un véhicule.

Seule la portion de l'article 59 relative au traitement, au nettoyage et à la disposition des choses infestées ou soupçonnées de l'être pourrait être conservée. Il existe des dispositions habilitantes permettant de régir ces matières et cette portion ajoute quelque chose à ce qui est énoncé dans la Loi. Cela semble concorder avec le passage de votre réponse où vous écrivez que «c'est le seul endroit dans le règlement où il est clairement stipulé que

- 11 -

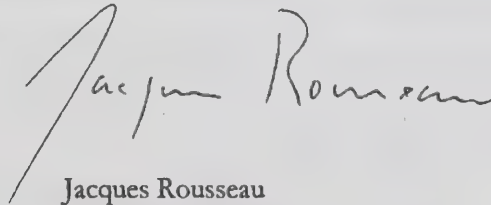
l'inspecteur possède le pouvoir d'exiger le traitement et le nettoyage d'un véhicule».

25. Articles 60(1) et (3)

Dans la mesure où il donne un pouvoir d'inspection des véhicules et des lieux à l'inspecteur, ces dispositions n'ajoutent rien au pouvoir d'inspection que l'article 25 de la Loi lui donne déjà. Les articles 60(1) et (3) du Règlement sont inutiles et ils n'y a aucune disposition habilitante permettant leur adoption. Ils devraient être en bonne partie supprimés.

Seule la portion de l'article 60(3) du Règlement concernant le traitement et le nettoyage d'une installation ou d'un véhicule pourrait être conservée. Il existe des dispositions habilitantes permettant de régir ces matières et cette portion ajoute quelque chose à ce qui est énoncé dans la Loi. Cela semble correspondre au passage de votre réponse où il est question du «pouvoir d'ordonner le nettoyage ou le traitement d'un véhicule».

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



Jacques Rousseau
Conseiller juridique

/mh



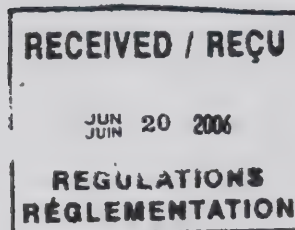
Canadian Food Inspection Agency
Agence canadienne d'inspection des aliments

59, promenade Camelot
Ottawa (Ontario) K1A 0Y9

SJC 049521

JUN 16 2006

Monsieur Jacques Rousseau
Conseiller juridique
Comité mixte permanent
d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4



Objet : DORS/95-212 – Règlement sur la protection des végétaux

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 6 février dernier au sujet du Règlement susmentionné.

Je tiens à vous informer que nous irons de l'avant avec les modifications des articles 2, 3 et 57, du paragraphe 24(1) et de l'alinéa 44a) de la version française du *Règlement sur la protection des végétaux*, afin de remédier aux problèmes que vous avez soulevés aux points 1, 2, 10, 14, 18 et 23 de votre lettre du 20 novembre 2000.

En outre, nous étudions attentivement les questions les plus importantes que le Comité a soulevées, dont certaines concernent des dispositions déterminantes pour l'exécution du Programme de protection des végétaux. Nous vous ferons parvenir les résultats de notre étude desdites dispositions aussitôt que nous l'aurons complétée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Kristine Stolarik
Directeur exécutif
Secrétariat des services intégrés

**STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS**

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
PAUL DEWAR, M.P.

**CANADA****COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION**

s/ LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ

Le 7 septembre 2006

Madame Kristine Stolarik
Directrice exécutive
Direction générale du Secrétariat
des services intégrés
Agence canadienne d'inspection des aliments
59, chemin Camelot
NEPEAN (Ontario)
K1A 0Y9

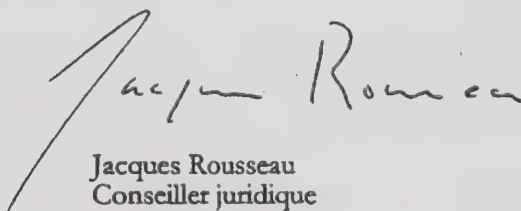
Madame,

N/Réf.: DORS/95-212, Règlement sur la protection des végétaux
V/Réf.: SJC 049521

Je me réfère à votre lettre du 16 juin 2006, dans laquelle vous m'informiez que certaines questions soulevées par le Comité mixte étaient toujours à l'étude à ce moment, et me demande si vous pouvez maintenant me faire part de votre réponse sur ces points.

Quant aux modifications promises, au sujet desquelles vous annonciez vouloir aller de l'avant, je vous saurais gré de me faire part des progrès accomplis depuis.

Veuillez croire à mes sentiments dévoués.


Jacques Rousseau
Conseiller juridique

/mn



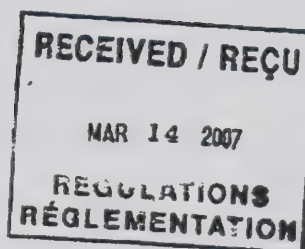
Canadian Food Inspection Agency
Agence canadienne d'inspection des aliments

59 Camelot Drive
Ottawa, Ontario K1A 0Y9

MAR 08 2007

SJC 000318

Monsieur Jacques Rousseau
Conseiller juridique
Comité mixte permanent
d'examen de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4



OBJET : DORS/95-212 – Règlement sur la protection des végétaux (le Règlement)

Cher Monsieur Rousseau,

La présente lettre est envoyée en réponse à votre lettre en date du 6 février 2006 et à votre demande subséquente de mise à jour du 7 septembre 2006. Nous sommes désolés du retard que nous avons mis à vous répondre.

Pour faire suite à nos lettres en date du 16 juin 2006 et du 28 décembre 2006, nous souhaitons vous aviser que des modifications aux articles 2, 3 et 57, au paragraphe 24(1) et à l'alinéa 44a) du *Règlement sur la protection des végétaux* seront proposées sous peu dans le cadre d'un projet de modifications réglementaires à venir. Les modifications proposées porteront sur les préoccupations que vous avez relevées dans vos lettres aux points 1, 2, 10, 18 et 23.

La présente lettre a pour objet de répondre aux questions non réglées soulevées dans vos lettres. Nous comprenons que le Comité est satisfait de la réponse donnée par l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) relativement aux articles 17, 18 et 44, aux paragraphes 20(2) et 40(3) et à l'alinéa 26(2)a)(les points 6, 8a, 11, 15 et 17, respectivement). Pour faciliter la consultation, nous gardons la numérotation établie par le Comité dans les lettres susmentionnées.

3. Paragraphe 5(4)

5. (4) A person who obtains a written authorization referred to in subsection (2) shall comply with all the conditions set out in the authorization.

5. (4) Quiconque obtient l'autorisation visée au paragraphe (2) est tenu de respecter toutes les conditions qui y sont énoncées.

.../2

-2-

En ce qui concerne le paragraphe 5(4), l'ACIA maintient sa position, à savoir que ce paragraphe est visé par les pouvoirs de réglementation prescrits dans la *Loi sur la protection des végétaux* (la Loi).

D'après ce que nous comprenons, le Comité est préoccupé par le fait que le paragraphe 5(4) (ainsi que l'alinéa 45(2)b) et le paragraphe 45(3), sur lesquels nous reviendrons) sont *ultra vires* parce que le Comité ne peut trouver aucune autorisation dans la Loi pour prendre une disposition réglementaire qui prévoit que la contravention à une disposition d'un document administratif est punissable de la même façon que la contravention à une disposition d'un texte législatif.

Selon le paragraphe 5(4), quiconque obtient une autorisation écrite est tenu de respecter toutes les conditions qui y sont énoncées. Par conséquent, l'autorisation prévue au paragraphe 5(4) emporte permission conditionnelle d'accomplir des actes qui contreviendraient autrement à la Loi et au Règlement. Nous sommes d'avis que le paragraphe 5(4) est étayé par l'article 47 de la Loi, lequel confère le pouvoir, « [...] par règlement, [de] prendre toute mesure d'application de la présente loi et, notamment », et l'alinéa 47d) de la Loi, le pouvoir de « régir les exemptions mentionnées à l'article 6 ».

La question du caractère *intra vires* ou *ultra vires* d'un règlement qui interdit de contrevenir ou d'omettre de se conformer aux conditions d'une licence a été précisément abordée dans deux décisions récentes, *R. c. Murray*¹ et *R. c. Henneberry*² (que vous trouverez ci-jointes).

Dans l'affaire *R. c. Murray*, un chef d'accusation avait été porté contre le demandeur en vertu de l'article 78 de la *Loi sur les pêches* pour avoir omis de se conformer à une condition de son permis de pêche comme l'exigeait le paragraphe 22(7) du *Règlement de pêche (dispositions générales)*. La cour a indiqué que la *Loi sur les pêches* n'habilitait pas expressément à prendre un règlement exigeant le respect des conditions d'un permis ou d'une licence. L'alinéa 43a) de la *Loi sur les pêches* permet de prendre des règlements « concernant la gestion et la surveillance judiciaires des pêches en eaux côtières et internes ».

Selon la cour, le terme « surveillance » figurant dans la disposition habilitante, [TRADUCTION] « sous-entend l'exercice d'un pouvoir sur un sujet » et l'intention de permettre des règlements qui vont « plus loin que la simple orientation et supervision des activités liées aux pêches ». De l'avis de la cour, la surveillance des pêches est réalisée en assurant le respect des décisions administratives, comme la décision de suspendre un permis ou une licence ou d'y joindre des conditions. La cour estimait que le *Règlement de pêche (dispositions générales)* constituait

¹[2006] BCWLD 1103 (C.P. C.-B.)

² [2006] NSPC 5 (C.P. N.-É.).

-3-

[TRADUCTION] « l'exercice du pouvoir de surveillance sur les activités des personnes qui participent à la pêche ». La cour a conclu que le pouvoir de prendre un règlement « concernant la gestion et la surveillance judiciaires d'une pêche » comprend le pouvoir de prendre des règlements pour assurer le respect de décisions administratives.

La cour a rejeté l'argument selon lequel il faudrait conclure que le paragraphe 22(7) du *Règlement de pêche (dispositions générales)* est *ultra vires* parce qu'il a pour effet d'appliquer les dispositions d'infraction réglementaire à la violation de conditions établies par les fonctionnaires du ministère. La cour a également rejeté l'argument selon lequel la violation des conditions de la licence ou du permis ne devait avoir pour toute sanction que sa suspension ou son annulation.

Dans l'affaire *R. c. Henneberry*, on a soutenu devant la cour que le paragraphe 22(7) du *Règlement de pêche (dispositions générales)* et les paragraphes 13(1) et 14(1) du *Règlement de pêche de l'Atlantique* de 1985 étaient *ultra vires* de la *Loi sur les pêches*. En ce qui concerne cet argument, la Cour a affirmé ce qui suit :

[Traduction] [La défense] paraît avoir fondé son argument principalement sur le fait qu'un projet de loi avait été déposé devant le Parlement en juin 2005 en vue de modifier la *Loi sur les pêches* afin de prévoir expressément que la contravention aux modalités d'un bail, d'une licence ou d'un permis octroyé en vertu de la Loi constitue une infraction. Il semble qu'on ait ainsi voulu régler le problème que posait un article semblable du *Règlement de pêche de l'Ontario* de 1989, qui, selon le Comité permanent d'examen de la réglementation, était *ultra vires*.

La Cour renvoie également à l'article 12 de la *Loi d'interprétation* et à la méthode moderne d'interprétation des lois énoncée dans *Bell Express Vu. Limited Partnership c. Rex*. Comme dans la décision *R. c. Murray*, la cour souligne que l'un des objets de la *Loi sur les pêches* est « la gestion et la surveillance judiciaires des pêches en eaux côtières et internes ». Dans sa conclusion selon laquelle le Règlement n'est pas *ultra vires*, la Cour affirme ce qui suit au paragraphe 27 :

[Traduction] Je souscris à l'argument de la Couronne selon lequel la teneur et l'intention globales de la Loi sont de créer un régime applicable de gestion des pêches. Conclure que le législateur avait l'intention d'établir un régime aux fins des licences et de la surveillance des pêches sans prévoir un mécanisme d'application utile, autre que la suspension des licences, serait le couvrir de ridicule. L'intention évidente de l'article 78 [la disposition créant l'infraction] était de prévoir la bonne application de tous les règlements relevant de l'autorité de la Loi.

-4-

L'alinéa 47d) de la *Loi sur la protection des végétaux* prévoit le pouvoir de prendre des règlements pour « régir les exemptions mentionnées à l'article 6 ». L'ACIA soutient respectueusement que les définitions prévues par les dictionnaires et la jurisprudence³ appuient le point de vue selon lequel « régir » signifie « surveiller » ou « assujettir à des restrictions ». Puisqu'une autorisation délivrée en vertu du *Règlement sur la protection des végétaux* permet à une personne d'entreprendre des activités qui sont par ailleurs interdites par l'article 6 de la *Loi sur la protection des végétaux*, le raisonnement suivi dans les affaires *Murray et Henneberry* s'applique dans ce cas : le pouvoir habilitant confère l'autorité de prendre des règlements pour surveiller les activités mentionnées à l'article 6. Le règlement qui prévoit qu'un détenteur autorisé doit respecter les conditions de l'autorisation constitue l'exercice du pouvoir de surveillance des personnes qui entreprennent ces activités. Cette surveillance est conforme à l'intention de la *Loi sur la protection des végétaux*, soit de créer un régime applicable en vue de surveiller certaines activités aux fins de la protection des végétaux.

En ce qui concerne le libellé de l'alinéa 47d) de la *Loi sur la protection des végétaux*, l'ACIA est d'avis que le pouvoir conféré tant par la version anglaise que la version française de cet alinéa est le même. L'article 6 de la Loi interdit certaines activités, mais il en ressort clairement que le législateur a l'intention de permettre ces activités dans des circonstances et selon des conditions prévues ailleurs dans la Loi ou le Règlement. Par conséquent, en édictant l'article 6, le Parlement a deux intentions : interdire ces activités et les permettre lorsqu'elles sont régies. La seule façon de régir une activité qui est par ailleurs interdite est de faire en sorte que l'interdiction soit assujettie à des exemptions. À l'article 6, cela est accompli dans la version anglaise par l'expression « except as permitted » et, dans la version française, par l'expression « sauf exemption ». Après ce libellé, chaque version linguistique respecte sa logique interne en ce qui a trait à la formulation du pouvoir de réglementation prévu à l'alinéa 47d) de la Loi. La version française vise à régir les exemptions à l'interdiction prévue à l'article 6, alors que la version anglaise vise à permettre par règlement les activités interdites.

Il n'existe pas de différence entre le fait de prévoir des règles générales relativement aux circonstances et aux conditions dans lesquelles une activité autrement interdite est permise et le fait de prévoir des règles générales relativement aux circonstances et aux conditions dans lesquelles l'activité est exemptée d'une interdiction. Le pouvoir de prendre des règlements dans les versions française et anglaise de cet alinéa est donc le même. Par conséquent, nous sommes

³« Selon le *Oxford Concise English Dictionary*, le verbe « régir » signifie [TRADUCTION] « surveiller au moyen de règles, soumettre à des restrictions, imposer des exigences ». Dans l'affaire *United Taxi Driver's Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (City)* [2002] 8 WWR 51(CA Alb.), la Cour a conclu que [Traduction] « régir » une activité [...] signifie restreindre ou limiter l'objet ». De plus, dans la décision *Valley Rubber Resources Inc. cv. British Columbia (Minister of Environment, Lands & Parks)* 90 BCLR (3d) 165 (CS C.-B. [en chambre]), la Cour a indiqué que le verbe « régir » signifie [Traduction] « surveiller, régir ou diriger au moyen de règles ou de règlements; soumettre à une directive ou à des restrictions ».

-5-

d'avis qu'on ne peut soutenir qu'il existe une divergence entre la version française et la version anglaise de l'alinéa 47d) de la *Loi sur la protection des végétaux*.

4. Articles 8 et 9

8. No person shall use any document issued under the Act or any regulation or order made thereunder for a purpose other than that for which the document was issued.	8. Nul ne peut utiliser un document délivré en vertu de la Loi ou de ses textes d'application à une fin autre que celle pour laquelle il a été délivré.
9. (1) No person shall have in the person's possession, custody or control, or use, a document referred to in the Act or any regulation or order made thereunder, if the document is false or improperly obtained.	9. (1) Nul ne peut avoir la possession, la responsabilité ou la garde d'un document visé à la Loi ou à ses textes d'application, ou utiliser ce document, si celui-ci est un faux ou a été obtenu irrégulièrement.
(2) No person shall have in the person's possession, custody or control, or use, any document that has not been issued pursuant to the Act or any regulation or order made thereunder and that so resembles such a document that it could be mistaken for a document issued for the purposes of the Act or any regulation or order made thereunder.	(2) Nul ne peut avoir la possession, la responsabilité ou la garde d'un document qui n'est pas délivré en vertu de la Loi ou de ses textes d'application ni l'utiliser, si celui-ci peut être confondu avec un document délivré aux fins de la Loi ou de ses textes d'application.

En ce qui concerne les articles 8 et 9, l'ACIA maintient la position qu'elle a adoptée dans ses lettres antérieures.

D'après ce que nous comprenons, le Comité se préoccupe du fait que les articles 8 et 9 (ainsi que l'alinéa 26(2)b) et le paragraphe 46(3), sur lesquels nous reviendrons) ont été adoptés à une fin non autorisée, la prévention de la fraude, plutôt qu'aux fins autorisées de protection des végétaux.

Pour déterminer si un règlement est autorisé, les tribunaux se demandent s'il peut être relié aux objets de la loi habilitante. Par exemple, nous avons joint la décision *Jafari c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*⁴ à titre de référence, dans laquelle la Cour d'appel fédérale a affirmé ce qui suit :

Le règlement doit, bien sûr, apparaître comme étant relié de quelque façon à l'objet de la Loi, mais cela ne signifie pas qu'un tribunal peut en faire l'examen pour constater s'il est nécessaire, sage et efficace dans la pratique. En l'espèce, on a soumis pour le compte de l'appelant des éléments de preuve relatifs à l'objet du

⁴ 125 D.L.R. (4th) 141

-6-

Règlement en cause. Bien que je sois d'accord avec le juge de première instance pour dire que certains des motifs avancés n'étaient guère convaincants et pouvaient, dans une certaine mesure, être erronés, je ne crois pas que nous puissions les considérer comme étant complètement étrangers aux objets de la loi.

L'objet de la *Loi sur la protection des végétaux*, tel qu'énoncé à l'article 2, est d'assurer la protection de la vie végétale et des secteurs agricole et forestier de l'économie canadienne en empêchant l'importation, l'exportation et la propagation de parasites au Canada et en y assurant la défense contre ceux-ci ou leur élimination.

À notre avis, les articles 8 et 9 sont autorisés en vertu de l'article 47 de la Loi et se rattachent à l'objet de cette loi, bien que l'effet immédiat des articles en question (et du paragraphe 46(3), sur lequel nous reviendrons) soit d'interdire l'utilisation de documents frauduleux (p. ex. les certificats phytosanitaires canadiens, les permis importés, les certificats de circulation frauduleux).

Par exemple, le recours à un permis d'importation frauduleux dans lequel figure un faux nom ou une fausse adresse risque de présenter un risque réel pour les végétaux et peut avoir de nombreuses conséquences économiques et environnementales pour le Canada. Lorsqu'un phytoparasite est détecté, l'ACIA mène des enquêtes approfondies de retraçage en amont et en aval afin de déterminer comment le parasite a été introduit au Canada et l'étendue de sa propagation. Si l'on détermine que le ravageur est arrivé au Canada sur du matériel hôte accompagné d'un permis d'importation sur lequel le nom et l'adresse de l'importateur sont faux, cela nuit grandement à la capacité de l'ACIA de détecter et d'endiguer la propagation du parasite. Comme l'illustre cet exemple, il est essentiel d'interdire l'utilisation de permis frauduleux pour protéger les végétaux.

De surcroît, la possibilité de poursuivre une personne pour avoir tenté d'exporter un article du Canada en vertu d'un certificat phytosanitaire canadien frauduleux en plus de la poursuite pour avoir contrevenu au paragraphe 55(2) du Règlement en exportant un article sans le certificat approprié peut être raisonnablement considérée comme un moyen dissuasif d'entreprendre une activité frauduleuse. On peut s'attendre à ce que le moyen de dissuasion, à son tour, permette de réduire le nombre de personnes qui tentent d'exporter des articles sans certificat phytosanitaire canadien valablement délivré en vertu du Règlement, avec pour conséquence la protection de la vie végétale. N'eût été aux fins de protéger la vie végétale des parasites, ces dispositions n'auraient pas été incluses dans le Règlement.

L'article 8 vise à empêcher l'utilisation de tout document délivré en vertu de la *Loi sur la protection des végétaux* à une fin autre que celle pour laquelle le document a été délivré. Bien que le Comité ait indiqué que le paragraphe 55(2) du Règlement peut être suffisant pour atteindre l'objectif de protéger la vie végétale – dans la mesure où il interdit l'exportation de tout article à l'égard duquel un certificat phytosanitaire canadien est nécessaire, à moins que le document approprié ne soit délivré par l'inspecteur – une règle de conduite semblable n'existe pas pour les permis d'importation.

-7-

Selon les exigences d'importation prévues à l'article 29 du Règlement, une personne doit obtenir un numéro de permis valide et l'avoir fourni à l'inspecteur, mais elle n'est pas tenue d'obtenir un permis d'importation valide et de le fournir. L'article 8 est donc nécessaire pour empêcher l'utilisation d'un permis d'importation qui pourrait avoir un numéro d'un permis valide, conformément à l'article 29, mais qui n'est pas valide en raison des renseignements frauduleux qui y figurent. Un permis d'importation serait considéré comme un document frauduleux au sens de l'article 8 – par exemple, lorsque des changements ont été apportés entre autres au nom, à l'adresse, au

contenu de l'envoi du titulaire initial du permis et, qu'à la suite de ces changements, une personne utilise le document à une fin autre que celle pour laquelle il a été délivré.

En outre, l'article 9 vise non seulement à empêcher l'utilisation d'un document frauduleux, mais également à empêcher une personne d'avoir la possession, la garde ou le contrôle d'un faux document ou d'un document qui a été obtenu irrégulièrement. Par exemple, cette disposition interdit à quiconque de posséder des certificats phytosanitaires canadiens falsifiés, sans qu'il soit nécessaire de prouver l'utilisation réelle. La simple possession de documents falsifiés suffirait. Cette disposition servirait de moyen de dissuasion à l'égard de ceux qui possèdent un document falsifié ou obtenu irrégulièrement et, par voie de conséquence, protégerait la vie végétale.

5. Paragraphe 16(1)

<p>16. (1) Subject to section 26 of the Act, an inspector may, at any reasonable time, enter any place and conduct an investigation or survey of that place or any thing in that place in order to detect pests or biological obstacles to the control of pests and to identify areas in which a pest or biological obstacle to the control of a pest is or could be found.</p>	<p>16. (1) Sous réserve de l'article 26 de la Loi, l'inspecteur peut, à toute heure convenable, entrer dans un lieu et mener une enquête ou une étude du lieu et de toute autre chose qui s'y trouve afin de détecter les parasites ou les obstacles biologiques à la lutte antiparasitaire et de délimiter les périmètres où les parasites ou les obstacles biologiques sont ou peuvent être présents.</p>
---	---

En ce qui concerne le paragraphe 16(1), l'ACIA maintient qu'il est visé par les pouvoirs de réglementation conférés par la Loi.

D'après ce que nous avons compris, le Comité se préoccupe du fait que le paragraphe 16(1) du Règlement n'ajoute rien au pouvoir conféré à l'inspecteur en vertu de l'article 25 de la Loi et que le paragraphe écarte la limite établie par la Loi selon laquelle, avant d'entrer dans un lieu, l'inspecteur doit, fondé sur des motifs raisonnables, être d'avis qu'il s'y trouve des choses visées par la Loi.

Nous soumettons que le pouvoir de prendre le paragraphe 16(1) du Règlement découle du pouvoir de réglementation conféré à l'alinéa 47f) de la *Loi sur la protection des végétaux*, lequel prévoit que le gouverneur en conseil peut, par règlement, « régir les enquêtes et les études

-8-

permettant de détecter les parasites et de délimiter les zones infestées ».

Les enquêtes et les études des lieux sont des fonctions très importantes des inspecteurs de l'ACIA en vertu de la Loi. Les enquêtes et les études sont nécessaires en vertu de nos obligations internationales découlant de la *Convention internationale pour la protection des végétaux* (CIPV) et elles sont traitées dans les *Normes internationales pour les mesures phytosanitaires* (NIMP)⁸. Pour respecter ces obligations internationales, il est important que nos inspecteurs puissent étudier un lieu donné afin de déterminer la présence ou l'absence d'un parasite donné. Des études sont également requises afin de déterminer si la mesure de contrôle est réussie et si le parasite a été éradiqué. Par exemple, en ce qui concerne le longicorne asiatique, il faudra que son absence soit confirmée pendant 3 années d'études avant de pouvoir confirmer qu'il a été éradiqué.

De plus, l'incapacité de conduire une étude du lieu pourrait mener à la non-détection et à la propagation d'un parasite. Si un parasite n'est pas détecté, il pourrait en résulter de lourdes pertes économiques qui auraient de graves répercussions sur le plan social et environnemental. Les répercussions économiques et environnementales possibles sont illustrées par les intrusions récentes de parasites comme l'agrile du frêne, le longicorne asiatique et le longicorne brun de l'épinette et les nombreuses mesures qui ont été prises pour contrôler, confiner et/ou éradiquer ces parasites. À titre d'exemple, mentionnons que l'industrie canadienne du bois dur était évaluée à 844 millions de dollars en 2004. L'agrile du frêne a tué environ 100 000 arbres dans le Sud-Ouest de l'Ontario et la valeur moyenne d'un frêne en milieu urbain est de 700 \$. L'ACIA a dépensé environ 36,5 millions de dollars au cours des cinq dernières années pour la lutte contre l'agrile du frêne. On estime également que les indemnités qui seraient versées aux propriétaires fonciers et aux municipalités pour compenser leurs pertes s'élèveraient à 2,5 millions de dollars. Les répercussions financières et environnementales auraient été beaucoup plus importantes s'il n'avait pas été possible de mener des études et que ces parasites forestiers s'étaient propagés parce qu'ils n'avaient pas été détectés.

Les renseignements recueillis à l'aide de l'étude du lieu sont utilisés pour établir l'un des deux aspects suivants : (1) l'absence d'un parasite dans une zone (afin d'établir et de maintenir des zones exemptes du parasite); (2) la distribution d'un parasite dans une zone.

(1) Absence d'un parasite dans une zone

Afin de confirmer l'absence d'un parasite dans une zone, l'étude du lieu est effectuée sans qu'il n'existe de motifs raisonnables que s'y trouvent « des choses visées par la présente loi ou les règlements », conformément à l'article 25 de la Loi. Au contraire, l'étude du lieu est effectuée avec la prémisse que la zone est exempte d'un parasite, en vue de faire les déclarations nécessaires relativement à l'absence du parasite à l'intention des pays voisins et des partenaires commerciaux du Canada.

-9-

Voici deux exemples concrets de l'importance de mener ces types d'études :

- En octobre 1998, le *United States Department of Agriculture* (USDA) nous a demandé de démontrer et de déclarer que la Colombie-Britannique était exempte du parasite *Callidellium rufipenne*. L'ACIA n'avait aucune raison de soupçonner la présence du parasite en Colombie-Britannique parce que les dégâts très évidents que cause ce parasite auraient été signalés par le secteur des pépinières et les autorités agricoles provinciales. Il était toutefois très important de mener les études demandées par l'USDA parce qu'un refus aurait occasionné des pertes économiques très lourdes (de l'ordre de dizaines de millions de dollars en échanges commerciaux).
- En 2006, l'USDA nous a demandé de faire des études pour montrer que la Colombie-Britannique est exempte de la teigne du poireau. L'ACIA n'avait aucun motif raisonnable de croire que la teigne du poireau se trouvait dans cette région du Canada, puisqu'elle n'y avait jamais été signalée et parce que le matériel hôte est principalement transporté de la Colombie-Britannique vers le reste du Canada plutôt que l'inverse. Des études ont été réalisées en 2006 et d'autres sont prévues pour 2007. Encore une fois, il est très important pour nous de mener les études demandées par les États-Unis, parce qu'un refus donnerait lieu à l'imposition par ce pays de restrictions phytosanitaires qui mettraient en péril l'industrie de la production des produits du genre *Allium* (poireaux, oignons, etc.) en Colombie-Britannique.

(2) Distribution d'un parasite

L'échantillonnage au hasard est nécessaire pour déterminer la distribution d'un parasite. L'échantillonnage est effectué au hasard et, encore une fois, sans qu'il n'existe des motifs raisonnables que s'y trouvent « des choses visées par la présente loi ou les règlements », conformément à l'article 25 de la *Loi sur la protection des végétaux*. En fait, la CIPV traite de l'importance de l'échantillonnage au hasard dans la NIMP 8, reconnaissant que, si une indication quantitative de la prévalence d'un organisme nuisible dans une zone est nécessaire, les résultats des études du lieu ciblées seront partiels. De plus, ces résultats ne donneront peut-être pas une évaluation exacte, de sorte que les plans d'étude des lieux nationaux devraient comprendre l'échantillonnage au hasard en vue de détecter des événements imprévus. Si les inspecteurs de l'ACIA perdaient le pouvoir d'entrer dans un lieu et d'effectuer des enquêtes ou des études du lieu, il serait difficile, pour l'ACIA, d'établir la prévalence quantitative d'un organisme nuisible dans une zone donnée. Le cas échéant, cela minerait notre capacité de protéger la vie végétale parce que des données inexactes sur la prévalence d'un organisme nuisible dans une zone nuiraient au contrôle, à l'éradication et à la gestion de l'organisme nuisible en question. Cette situation aurait également une incidence sur le commerce canadien des végétaux et des produits végétaux puisque des renseignements inexacts au sujet de la situation d'un organisme nuisible au Canada pourraient entraîner des obstacles injustifiés au commerce.

-10-

Par conséquent, l'ACIA est d'avis que le paragraphe 16(1) est nécessaire pour réaliser l'objet de la *Loi sur la protection des végétaux*, qui est d'empêcher l'importation, l'exportation et la propagation de parasites nuisibles aux végétaux et de prévoir le contrôle de ces parasites et leur éradication, ainsi que la délivrance de certificats à l'égard des végétaux et d'autres choses. De surcroît, l'alinéa 47f) de la *Loi sur la protection des végétaux* prescrit les pouvoirs nécessaires pour l'application du paragraphe 16(1).

7. Paragraphe 20(1)

20. (1) Where the Minister or an inspector believes on reasonable grounds that a place is infested or suspected of being infested or contains or is suspected of containing a biological obstacle to the control of a pest, any inspector may prohibit or restrict the use of the place.	20. (1) Lorsque le ministre ou l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire qu'un lieu est infesté ou est soupçonné de l'être ou qu'il contient ou est soupçonné de contenir un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire, l'inspecteur peut en interdire ou en restreindre l'utilisation.
--	---

D'après ce que nous comprenons, le Comité s'oppose au paragraphe 20(1) au motif qu'il constitue une sous-délégation illégale en ce qu'il convertit un pouvoir législatif en un pouvoir administratif.

L'ACIA proposera des modifications de ce paragraphe en vue d'éliminer toute sous-délégation ou transformation de pouvoir illégale.

8. Paragraphe 20(4)

20. (4) Every person shall comply with a prohibition or restriction under subsection (1).	20. (4) Toute personne est tenue de se conformer à l'interdiction ou à la restriction visée au paragraphe (1).
---	--

En ce qui concerne le paragraphe 20(4), l'ACIA convient qu'il est redondant en raison de l'article 49 de la *Loi* et proposera de l'abroger.

9. Article 21

21. (1) Where the Minister or an inspector believes on reasonable grounds that a thing is a pest, is or could be infested or constitutes or could constitute a biological obstacle to the control of a pest, any inspector may, in writing, for the purpose of detecting, eradicating or preventing the spread of the pest or biological obstacle,	21. (1) Lorsque le ministre ou l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire qu'une chose soit est un parasite, soit est parasitée ou est susceptible de l'être, soit encore constitue ou peut constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire, l'inspecteur peut, par écrit, afin de détecter ou d'éliminer un parasite ou un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire, ou en prévenir la propagation:
(a) prohibit or restrict any activity in respect of the thing indefinitely or during a specified period; and	a) interdire ou restreindre toute activité effectuée à l'égard de la chose, indéfiniment ou pour une certaine période;

-11-

(b) specify conditions respecting the prohibition or restriction.	b) assortir de conditions l'interdiction ou la restriction.
21(4) Every person shall comply with a prohibition or restriction under subsection (1).	21(4) Toute personne est tenue de se conformer à l'interdiction ou à la restriction visée au paragraphe (1).

D'après ce que nous comprenons, le Comité s'oppose au paragraphe 21(1) au motif qu'il constitue une sous-délégation illégale en ce qu'il convertit un pouvoir législatif en un pouvoir administratif.

L'ACIA convient de proposer des modifications à cet article en vue d'éliminer toute sous-délégation ou transformation de pouvoir illégale. L'ACIA convient, en outre, que le paragraphe 21(4) est redondant en raison de l'article 49 de la Loi et proposera de l'abroger.

12. Alinéa 26(2)b)

26. (2) For the purposes of paragraph 32(1)(b) of the Act, the period of detention is three years	26. (2) Pour l'application du paragraphe 32(1) de la Loi, la période de rétention est fixée à trois ans dans l'une ou l'autre des situations suivantes :
(b) where fraud has occurred or is suspected; or	b) il y a fraude ou la fraude est soupçonnée;

D'après ce que nous comprenons, le Comité se préoccupe du fait que l'alinéa 26(2)b) (ainsi que les articles 8 et 9 et le paragraphe 46(3), aussi examinés dans la présente lettre) vise la fraude, et que la lutte contre la fraude n'est pas l'un des objets de la *Loi sur la protection des végétaux*.

En ce qui concerne l'alinéa 26(2)b), l'ACIA convient de proposer des modifications à l'alinéa.

13. Paragraphe 34(1)

34. (1) A person who imports a thing under a permit shall comply with all the conditions set out in the permit.	34. (1) Quiconque importe une chose conformément à un permis est tenu de respecter toutes les conditions qui y sont énoncées.
---	---

En ce qui concerne le paragraphe 34(1), l'ACIA maintient respectueusement la position adoptée dans ses lettres antérieures et elle renvoie le Comité aux arguments formulés relativement au paragraphe 5(4) (le point 3) ci-dessus.

L'ACIA accepte de proposer des modifications à la disposition pour répondre au problème soulevé par le Comité relativement à l'utilisation du terme « conformément » dans la version française de ce paragraphe.

-12-

14. Alinéas 34(3)*b*) et *c*) et sous-alinéas 34(4)*b*)(ii) et (iii)

<p>34. (3) The Minister may revoke a permit issued to a person or refuse to issue any other permit to a person where the Minister determines that the person has not complied with</p> <p>(a) any condition set out in the permit;</p> <p>(b) any provision of the Act or any regulation or order made thereunder; or</p> <p>(c) any order made by the Minister under subsection 15(3) of the Act.</p> <p>34. (4) The Minister may revoke a permit issued to a person or refuse to issue a permit to a person where the Minister has reasonable grounds to believe that</p> <p>(a) there is an infestation in the country or place of origin of a thing or the country or place from which the thing was re-shipped; or</p> <p>(b) the person has not complied with</p> <p>(i) any condition set out in the permit,</p> <p>(ii) any provision of the Act or any regulation or order made thereunder, or</p> <p>(iii) any order made by the Minister under subsection 15(3) of the Act.</p>	<p>34. (3) Le ministre peut révoquer le permis d'une personne ou refuser de lui en délivrer un autre lorsqu'il établit que celle-ci:</p> <p>a) soit n'a pas respecté une condition du permis;</p> <p>b) soit n'a pas respecté une disposition de la Loi ou de ses textes d'application;</p> <p>c) soit ne s'est pas conformée à un arrêté du ministre pris en vertu du paragraphe 15(3) de la Loi.</p> <p>34. (4) Le ministre peut révoquer un permis ou refuser de délivrer un permis à une personne s'il a des motifs raisonnables de croire que, selon le cas:</p> <p>a) il y a une infestation dans le pays ou le lieu d'origine ou de réexpédition de la chose;</p> <p>b) la personne:</p> <p>(i) soit n'a pas respecté une condition du permis,</p> <p>(ii) soit n'a pas respecté une disposition de la Loi ou de ses textes d'application,</p> <p>(iii) soit ne s'est pas conformée à un arrêté du ministre pris en vertu du paragraphe 15(3) de la Loi.</p>
--	---

En ce qui concerne l'alinéa 34(3)*c*) et le sous-alinéa 34(4)*b*)(iii), l'ACIA reconnaît qu'ils sont redondants au regard de l'alinéa 34(3)*b*) et du sous-alinéa 34(4)*b*)(ii), respectivement, et elle proposera de les abroger.

16. Article 42

<p>42. (1) The Minister or an inspector may prohibit a thing from entering Canada where the Minister or an inspector determines, on the basis of the type of the thing or of a known or suspected infestation at the place of propagation or production, or place from which the thing</p>	<p>42. (1) Le ministre ou l'inspecteur peut interdire l'entrée au Canada d'une chose lorsque le ministre ou l'inspecteur établit, en se fondant sur le type de la chose ou le fait qu'il y a une infestation connue ou soupçonnée au lieu de production ou de multiplication de la chose ou à son lieu d'expédition, que:</p>
--	---

-13-

<p>was shipped, that</p> <p>(a) the thing is a pest;</p> <p>(b) the thing is or could be infested or constitutes or could constitute a biological obstacle to the control of a pest that cannot be treated or processed to the extent necessary to ensure that the thing is not a pest or infested or is no longer a biological obstacle to the control of a pest;</p> <p>(c) a foreign Phytosanitary Certificate cannot be obtained from the country of origin or a foreign Phytosanitary Certificate for Re-export cannot be obtained from the country of re-export of the thing; or</p> <p>(d) failure to do so would or could result in the introduction into Canada, or spread within Canada, of a pest or a biological obstacle to the control of a pest.</p>	<p>a) la chose est un parasite;</p> <p>b) la chose est parasitée ou susceptible de l'être ou constitue ou peut constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire et elle ne peut être traitée ni transformée dans la mesure voulue pour qu'elle ne soit plus un parasite, ne soit plus parasitée ou ne constitue plus un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire;</p> <p>c) ne peut être obtenu un certificat phytosanitaire étranger du pays d'origine de la chose ou un certificat phytosanitaire étranger pour réexportation du pays de réexportation de la chose;</p> <p>d) si l'entrée de la chose au Canada n'est pas interdite, cela entraînerait ou risquerait d'entraîner l'introduction ou la propagation au Canada d'un parasite ou d'un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire.</p>
<p>(2) No person shall import into Canada a thing that the Minister or an inspector has prohibited from entering Canada in writing, or in a permit where the permit prohibits the importation of that thing.</p>	<p>(2) Nul ne peut importer au Canada une chose dont le ministre ou l'inspecteur a interdit l'entrée au Canada par écrit ou dans un permis lorsque ce permis en interdit l'importation.</p>

D'après ce que nous comprenons, le Comité s'oppose au paragraphe 42 au motif qu'il est répétitif et constitue une sous-délégation illégale en ce qu'il convertit un pouvoir législatif en un pouvoir administratif. L'ACIA convient de proposer son abrogation.

19. Paragraphe 45(1)

<p>45. (1) A Movement Certificate may contain such conditions as the Minister or an inspector determines are necessary to prevent the spread of a pest or biological obstacle to the control of a pest and may specify a period of validity.</p>	<p>45. (1) Le certificat de circulation peut être assorti d'une période de validité et peut contenir les conditions que le ministre ou l'inspecteur juge nécessaires pour prévenir la propagation d'un parasite ou d'un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire.</p>
--	---

D'après ce que nous comprenons, le Comité s'oppose au paragraphe 45(1) au motif que le terme « juge » attribue inutilement un caractère subjectif au critère utilisé pour définir le pouvoir du ministre ou de l'inspecteur.

-14-

En ce qui concerne le paragraphe 45(1), l'ACIA accepte de proposer des modifications en vue d'éliminer la nature subjective du critère énoncé.

20. Alinéa 45(2)b) et paragraphe 45(3)

<p>45. (2) Where a Movement Certificate is required in respect of a thing by the Act or any regulation or order made thereunder or by the Minister or an inspector pursuant to the Minister's or inspector's powers under the Act or any regulation or order made thereunder, no person shall move the thing unless the person</p> <p>(a) obtains a Movement Certificate; and</p> <p>(b) complies with all the conditions set out in the Movement Certificate.</p>	<p>45. (2) Lorsqu'un certificat de circulation est exigé à l'égard d'une chose par la Loi ou ses textes d'application ou par le ministre ou l'inspecteur en vertu des pouvoirs que la Loi ou ses textes d'application leur confère, nul ne peut déplacer la chose à moins que les conditions suivantes ne soient réunies:</p> <p>a) il a obtenu le certificat de circulation;</p> <p>b) il respecte toutes les conditions figurant dans le certificat de circulation.</p>
<p>(3) No person shall move any thing in respect of which a Movement Certificate is required under subsection (2) unless all the conditions set out in the Movement Certificate respecting the thing prior to movement have been complied with.</p>	<p>(3) Nul ne peut déplacer une chose pour laquelle est exigé un certificat de circulation aux termes du paragraphe (2) à moins que toutes les conditions visant la chose avant son déplacement et figurant dans le certificat ne soient respectées.</p>

En ce qui concerne l'alinéa 45(2)b) et le paragraphe 45(3), l'ACIA maintient la position adoptée dans ses lettres antérieures et renvoie le Comité aux arguments présentés à l'égard des paragraphes 5(4) et 34(1) (les points 3 et 13, respectivement) ci-dessus.

21. Paragraphe 46(3)

<p>46. (3) No person shall substitute any other thing for a thing in respect of which a Movement Certificate is issued.</p>	<p>46. (3) Nul ne peut substituer quoi que ce soit à une chose pour laquelle un certificat de circulation a été délivré.</p>
---	--

En ce qui concerne le paragraphe 46(3), l'ACIA maintient la position adoptée dans ses lettres antérieures et renvoie le Comité aux arguments présentés à l'égard des articles 8 et 9 (le point 4) ci-dessus.

À notre avis, le paragraphe 46(3) vise à empêcher l'abus de certificats de circulation et est de fait lié à l'objet qui consiste à protéger la vie végétale contre les parasites. La possibilité de poursuivre une personne pour tentative de déplacer une chose au Canada en vertu de l'autorité d'un certificat de circulation canadien délivré à l'égard d'une autre chose, en plus de poursuivre cette personne pour avoir contrevenu au paragraphe 45(2) du Règlement peut raisonnablement être perçu comme un moyen de dissuader quiconque de faire un usage abusif d'un certificat de

-15-

circulation. Ce moyen de dissuasion devrait, à son tour, permettre de réduire le nombre de personnes qui tentent de déplacer des choses sans posséder de certificat canadien de circulation canadien valablement délivré en vertu du Règlement. L'effet de cette conséquence serait la protection de la vie végétale. N'eût été l'objet de protéger la vie végétale contre les parasites, cette disposition n'aurait pas été incluse dans le Règlement.

22. Article 47

<p>47. For the purposes of subsection 6(2) of the Act, the written authorization referred to in that subsection may be in the form of a Movement Certificate.</p>	<p>47. Pour l'application du paragraphe 6(2) de la Loi, un certificat de circulation est assimilé à l'autorisation écrite de l'inspecteur visée à ce paragraphe.</p>
---	--

D'après ce que nous comprenons, le Comité recommande des modifications en vue de corriger une divergence entre l'article 47 du Règlement et le paragraphe 6(2) de la Loi.

L'ACIA accepte de proposer des modifications du Règlement de façon à éliminer cette divergence.

24. Article 59

<p>59. An inspector may require the owner or person having the possession, care or control of a conveyance to halt, at any time, the loading or unloading of grain or a grain product aboard or from the conveyance in order to inspect the conveyance, grain or grain product for the presence of a pest and, if the conveyance, grain or grain product is infested or suspected of being infested, any inspector may require the owner or the person having the possession, care or control of the conveyance</p> <p>(a) to treat or clean the conveyance, grain or grain product; and</p> <p>(b) to treat, move or dispose of any thing found on or in the conveyance, grain or grain product.</p>	<p>59. L'inspecteur peut exiger du propriétaire d'un véhicule ou de la personne qui en a la possession, la responsabilité ou la charge des soins qu'il interrompe le chargement du grain ou du produit du grain à bord du véhicule ou son déchargement du véhicule afin d'inspecter si un parasite se trouve dans le véhicule, le grain ou le produit du grain et, si le véhicule est infesté ou soupçonné de l'être ou le grain ou le produit du grain est parasité ou soupçonné de l'être, l'inspecteur peut exiger du propriétaire ou de la personne qu'il :</p> <p>a) traite ou nettoie le véhicule, le grain ou le produit du grain;</p> <p>b) traite ou déplace toute chose trouvée sur ou dans le véhicule, le grain ou le produit du grain ou en dispose.</p>
---	---

D'après ce que nous comprenons, le Comité s'oppose à l'article 59 au motif qu'il n'ajoute rien au pouvoir déjà conféré à l'inspecteur en vertu de l'alinéa 22(2)b) de la *Loi sur la protection des*

-16-

végétaux, à l'exception de la partie qui porte sur le traitement, le nettoyage et la disposition des choses qui sont infestées ou soupçonnées de l'être.

L'ACIA proposera des modifications de l'article 59 en vue de supprimer la partie fautive.

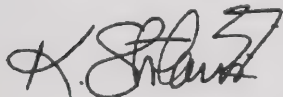
25. Paragraphes 60(1) et (3)

<p>60. (1) Where a Canadian Phytosanitary Certificate or Canadian Phytosanitary Certificate for Re-export is required by the phytosanitary certification authorities of a foreign country with respect to any thing that is to be exported from Canada, an inspector may inspect the conveyance prior to its being loaded and at any time during the loading.</p> <p>(3) An inspector may inspect a facility or conveyance used for any activity undertaken in respect of any thing that requires a Canadian Phytosanitary Certificate, Canadian Phytosanitary Certificate for Re-export or any other phytosanitary document and any inspector may require the owner or person having the possession, care or control of the facility or conveyance to treat or clean it.</p>	<p>60. (1) Lorsqu'un certificat phytosanitaire canadien ou un certificat phytosanitaire canadien pour réexportation est exigé par les autorités responsables de la certification phytosanitaire dans un pays étranger à l'égard de toute chose destinée à être exportée du Canada, l'inspecteur peut inspecter le véhicule avant son chargement et à tout moment durant celui-ci.</p> <p>(3) L'inspecteur peut inspecter toute installation ou tout véhicule servant à toute activité effectuée à l'égard d'une chose pour laquelle doit être délivré un certificat phytosanitaire canadien, un certificat phytosanitaire canadien pour réexportation ou tout autre document phytosanitaire; l'inspecteur peut également exiger du propriétaire de l'installation ou du véhicule ou de la personne qui en a la possession, la responsabilité ou la charge des soins qu'il traite ou nettoie l'installation ou le véhicule.</p>
---	--

D'après ce que nous comprenons, le Comité s'oppose aux paragraphes 60(1) et (3) au motif que ces paragraphes n'ajoutent rien au pouvoir déjà conféré à l'inspecteur en vertu de l'article 25 de la *Loi sur la protection des végétaux*, à l'exception de la partie qui porte sur le traitement et le nettoyage de l'installation ou du véhicule visée au paragraphe 60(3).

L'ACIA proposera l'abrogation du paragraphe 60(1) et des modifications du paragraphe 60(3).

Je vous prie d'agréer, Monsieur Rousseau, mes salutations distinguées.



Kristine Stolarik
Directrice exécutive
Direction du Secrétariat des services intégrés

(For Appendices I to W, please refer to Volume 2.)

(Les annexes I à W sont publiées dans le volume 2.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

A1
Y11
225



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SENATE OF CANADA
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing
Joint Committee for the*

*Délibérations du Comité
mixte permanent d'*

**Scrutiny of
Regulations**

**Examen de la
réglementation**

Joint Chairs:

The Honourable Senator J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, M.P.

Coprésidents :

L'honorable sénateur J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, député

Thursday, May 29, 2008

Le jeudi 29 mai 2008

Issue No. 11
(Volume 2 of 2)

Fascicule n° 11
(Volume 2 de 2)

Eleventh meeting on:

Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22

(Including Appendices I to W)

Onzième réunion concernant :

La Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. 1985, ch. S-22

(Y compris les annexes I à W)

THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

Joint Chair: The Honourable Senator J. Trevor Eyton

Joint Chair: Derek Lee, M.P.

Vice-Chair: David Christopherson, M.P.

Vice-Chair: Ken Epp, M.P.

and

Representing the Senate:

The Honourable Senators:

Lise Bacon
Michel Biron
John G. Bryden
Mac Harb

Wilfred P. Moore
Pierre Claude Nolin
Gerry St. Germain, P.C.

Representing the House of Commons:

Members:

Sue Barnes
Carole Freeman
Monique Guay
Rahim Jaffer
Denis Lebel

Rick Norlock
Pierre Poilievre
Paul Szabo
Tom Wappel

(Quorum 4)

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Coprésident : L'honorable sénateur J. Trevor Eyton

Coprésident : Derek Lee, député

Vice-président : David Christopherson, député

Vice-président : Ken Epp, député

et

Représentant le Sénat :

Les honorables sénateurs :

Lise Bacon
Michel Biron
John G. Bryden
Mac Harb

Wilfred P. Moore
Pierre Claude Nolin
Gerry St. Germain, C.P.

Représentant la Chambre des communes :

Députés :

Sue Barnes
Carole Freeman
Monique Guay
Rahim Jaffer
Denis Lebel

Rick Norlock
Pierre Poilievre
Paul Szabo
Tom Wappel

(Quorum 4)

Appendix I

NOTE ON SOR/97-85, REGULATIONS AMENDING THE HEALTH OF ANIMALS REGULATIONS

Counsel's initial letter of January 31, 2007 to the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) raised 14 points of concern in relation to this instrument. A substantive reply was received on November 26, 2007. For convenience, points will be referred to as they are numbered in counsel's January 31, 2007 letter.

Points 1 to 3 are to be resolved shortly through amendments that have already been proposed by the CFIA and are currently before the Department of Justice for review. (As noted in counsel's January 31, 2007 letter, amendments having the effect of resolving these matters were pre-published on December 16, 2006). Amendments are also promised to address the issues raised in points 4, 6 and 14. It is suggested that the replies received in respect of points 8 and 11 can be considered satisfactory. The remaining points are discussed below.

5. Subsection 49(2)

This provision limits the number of carcasses that a person may import into Canada to that "established by the applicable legislation" of the United States under which a hunting permit is issued. The reply explains that the reference to "applicable legislation" is intended to mean a hunting permit. A permit, however, is not legislation. It follows that section 49(2) must be read as referring to the number of carcasses that may be obtained as stated in the actual statute or regulation under which the permit is issued. It is not certain that such a limit would always (or ever) be set out in the actual legislation, as opposed to an individual permit. Although the reply also suggests that a promised amendment to paragraph 49(1)(b), in connection with the fourth point of counsel's January 31, 2007 letter, will address this issue, that promised amendment would appear to be irrelevant to this issue. In sum, subsection 49(2) should be amended to refer to the relevant hunting permit rather than its parent legislation.

7. Paragraph 69(1)(b)

This provision requires that the importation requirements of a foreign destination country must have been complied with in order to export the specified things. Counsel asked when this requirement is enforced (before or after export), to whom an exporter demonstrates compliance and how it is expected that an exporter would demonstrate such compliance. The CFIA states that the exporter has a responsibility under this provision to have a veterinary inspector confirm that the health and sanitary requirements

- 2 -

applicable to importation are met. On a plain reading, however, this provision applies to all “importation requirements”, which presumably includes many requirements not related to sanitation or health, such as obtaining an import permit or paying a fee. It would not seem to be within the expertise or authority of a veterinary inspector to verify whether such requirements have been met. The role of a veterinary inspector is already described in paragraph 69(1)(a), as being to verify that the thing to be exported is free from communicable diseases. Presumably, if it is the responsibility of the veterinary inspector to also verify foreign importation requirements, the Regulations should say so expressly.

The CFIA also replies that enforcement may take place after export even if the shipment was certified by a veterinary inspector as being compliant with foreign importation requirements. It is explained that if the shipment is later determined not to have been in compliance, an investigation may be conducted and enforcement action may be taken. Perhaps the CFIA should be asked to confirm whether in all cases persons are aware prior to the actual exportation that reliance on a veterinary inspector’s certification is not protection from prosecution. In addition, the CFIA could be asked to specify the “enforcement options” available in these circumstances.

9. Subsection 79.19(8)

This provision requires that hatchery operators ensure that any chick or unhatched embryo that is killed in the hatchery be killed in a “humane manner”. In response to a query concerning the meaning of this term, the CFIA indicates that hatchery operators are permitted to use methods for humane slaughter that are in compliance with the *Terrestrial Animal Health Code* published by the World Organization for Animal Health. If what is intended is that operators comply with the guidelines set out in the Code, then that is what should be stated in the Regulations.

10. Subsection 91.4(1), English version

It was suggested that the word “time” be replaced with “period” in the English version of this provision, to more clearly indicate what must be specified on a notice of quarantine. The CFIA agrees that the word “time” may carry two possible meanings – either the first point in time when the quarantine is put into effect or the length of the quarantine – but suggests that reference to the French version and the surrounding context would make the intended meaning clear. Obviously, it would be preferable that the wording of the English version of the provision also be clear on its own.

- 3 -

Additionally, an amendment is promised to correct a minor grammatical error.

12. Paragraph 91.4(4)(c) and Subsection 144(2), French version

In response to the fact that two different words are used in the French version of these provisions to correspond to the word "sign" in the English version, the CFIA notes that the French terms "signe" and "indication" have the same meaning and suggests that the intended meaning of these terms is clear from the legislative context. Both of these words, however, carry multiple meanings which are not all equivalent with each other. In order to avoid the presumption that the use of different words indicates different intended meanings, and in accordance with good drafting practice, a single term should be adopted consistently.

13. Subsection 134(3)

It was suggested that the requirement that information contained on the label of a veterinary biologic be in either or both official languages be amended to require instead that the information be in both official languages. The reply reads:

I would like to emphasize that the CFIA fully supports the federal government's official languages policy. We appreciate the complexity of labelling issues including the issue of bilingual labellings, as these are issues that the CFIA deals with on an ongoing basis. That said, given the importance and complexity of the labelling issue, I am unable to comment further at this point in time. A full appreciation of the subtleties of this issue will require in-depth review, dialogue and discussion with all interested parties.

Perhaps the CFIA should be asked to confirm that a further reply is forthcoming and, if so, when it may be expected.

January 15, 2008
SA/mh

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
PAUL DEWAR, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

s/ LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TÉL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ

January 31, 2007

Ms. Kristine Stolarik
Executive Director
Corporate Secretariat Branch
Canadian Food Inspection Agency
59 Camelot Drive
NEPEAN, Ontario
K1A 0Y9

Dear Ms. Stolarik:

Our File: SOR/97-85, Regulations Amending the Health of Animals
Regulations

I have reviewed the referenced instrument prior to placing it before the Joint Committee and would draw your attention to the following matters:

1. Subsection 41(1), sub-paragraph 46(1)(b)(i), and paragraphs 51.2(1)(a), 53(a)(i), and 53(b)(i)

In the course of reviewing amendments to the Regulations made by SOR/97-85, it has come to my attention that the above referenced provisions allow the importation of certain things if Revenue Canada, Customs determines the country of origin to be the United States. Presumably these determinations are now performed by the Canada Border Services Agency. (I notice that the proposed *Regulations Amending the Health of Animals Regulations and the Regulations Amending Certain Regulations Administered and Enforced by the Canadian Food Inspection Agency*, pre-published in the *Canada Gazette Part I* on Dec 16, 2006 (hereinafter "the proposed regulations"), if enacted, would remove all references to Revenue Canada.)

- 2 -

2. Heading above Section 46, English version

The heading preceding section 46 should include the term "blood meal", which is included in the French version of the heading ("farine de sang"). (Again, I notice that the proposed regulations would make this correction.)

3. Subsection 34.1(1); paragraphs 42(b), 43(c), 46(1)(c); and subsection 52(1)

In the course of reviewing amendments made by SOR/97-85, it has come to my attention that the above referenced provisions prohibit the importation of certain animal products or by-products unless "an inspector is satisfied" that certain conditions have been met. On the other hand, paragraph 41.1(a) allows importation if "an inspector is satisfied on reasonable grounds" that certain conditions have been met. As a general principle, subordinate legislation governing decisions by public officials should be cast in objective, rather than subjective, terms. This ensures that the rights of citizens are not unduly dependant on administrative discretion. For example, the wording provided in paragraph 41.1(a) requires that an inspector's opinion be objectively reasonable. I notice that the proposed regulations would amend section 41.1 to allow importation where "an inspector has reasonable grounds to believe" the conditions have been satisfied. This latter formula would be a preferable amendment to the provisions in question as well.

In addition, the French and English versions of subsection 52(1) are discrepant. The English version requires an inspector to base his decision whether to allow importation on, "where necessary", an inspection of the animal by-product. The French version allows an inspector to base his decision on an inspection "si elle est jugée nécessaire." The French version adds a subjective component to the question of necessity, based solely upon the opinion of the inspector. In light of my above commentary, I suggest that the French version be amended to conform to the objective test set out in the English. (I notice that the proposed regulations would amend subsection 52(1) to allow importation if "the inspector has reasonable grounds to believe" that the conditions have been met, and also would replace, in the French version, "si elle jugée nécessaire" with "au besoin".)

4. Paragraph 49(1)(b)

The French and English versions of this paragraph are discrepant in that the English version refers to "a permit" while the French version refers to "un permis de chasse" (hunting permit).

- 3 -

5. Subsection 49(2)

This provision states that the number of carcasses that a person may import into Canada shall be the number established by the applicable legislation of the United States or a state thereof. However, it seems unlikely that the United States would fix a limit of carcasses that could be imported into Canada. Is it perhaps intended that this provision refers to limits upon exporting carcasses from the United States, or limits upon hunting within the United States? Some clarification of this provision would appear to be required.

6. Paragraph 50(b), English version

Under this paragraph, no person shall import into Canada "any animal by-product or manure" that was taken from an animal affected with any of the listed diseases and which can be transmitted "by the animal by-product". It appears that the words "or manure" were omitted from the end of this paragraph.

7. Paragraph 69(1)(b)

This paragraph prohibits exportation of certain things unless a person has also complied with the importation requirements of the destination country. I would appreciate your advice as to how a person demonstrates compliance with the importation requirements of a foreign country. To whom is a person required to demonstrate such compliance? Is this prohibition enforced before or after export?

8. Section 79 and Subsection 79.19(5)

In the course of reviewing the amendments to the Regulations made by SOR/97-85, it has come to my attention that subsection 79.15(5) refers to the *Hatchery Regulations*, which have not been in force since January 12, 1995, when their enabling legislation, the *Livestock and Livestock Products Act*, was repealed. As well, the definition of "health monitored hatchery" in section 79 refers to a "permit issued by the Minister pursuant to the *Hatchery Regulations*". These references should be removed.

9. Subsection 79.19(8)

This subsection requires a hatchery operator to ensure that any chicks or unhatched embryos killed in the hatchery are killed in a humane manner. The term "humane manner" is not defined, and I would value your advice respecting its intended meaning in this provision. Particularly, what precise means are contemplated, and is it not possible to specify those means?

- 4 -

10. Subsection 91.4(1), English version

This provision requires an inspector, upon ordering a quarantine, to deliver a notice to the affected person. The notice may include, among other things, the “time of quarantine.” In this context, the word “time” could indicate either the initial date or the length of the quarantine. However, the corresponding word in French, “délai”, indicates that the latter meaning is intended. I suggest that the word “time” should be replaced by “period”.

Incidentally, the comma after the phrase “time of quarantine” should be removed.

11. Paragraph 91.4(2)(d)

Under this provision, no person is permitted, without the authorization of an inspector, to treat or test, for a communicable disease, a disease agent, animal or thing that has been quarantined. What is the reason for this prohibition?

12. Paragraph 91.4(4)(c) and Subsection 144(2), French version

In these provisions, two different French words are used to correspond to the English word “sign”: the word “indication” in paragraph 91.4(4)(c), and the word “signe” in subsection 144(2). One term should be used consistently in the French version.

13. Subsection 134(3)

This subsection requires that the information contained on the label of a veterinary biologic imported into or sold, advertised or offered for sale in Canada shall be shown in its entirety in either or both official languages. The Joint Committee has long held the view that, where labeling requirements are imposed in the interests of health and safety, the required information should appear in both official languages. I would submit that subsection 134(3) should read as to require that the information shall be shown in its entirety “in English and French”.

14. Finally, in the course of reviewing the amendments to the Regulations made by SOR/97-85, it has come to my attention that the French and English versions of many provisions in the Regulations are discrepant in their use of “immediately” and “forthwith” in English and “immédiatement” and “sans délai” in French.

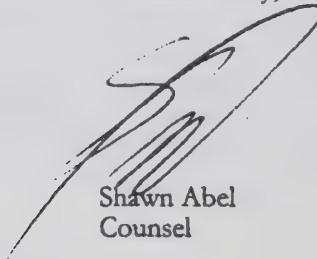
- 5 -

The following provisions use “immediately” in English and “immédiatement” in French: 79.16, 79.2, 91.2(1), 91.2(3), 104(2), 106(6), 116, 117(2), and 184(1). Subsection 91.4(3) uses “immediately” in English and “sans délai” in French. The following provisions use “immediately” in English and no corresponding adverb in French: 120.6(1), 183(1)(d), and 184(2). Paragraph 47.1(6)(a) uses “forthwith” in English and “sans délai” in French. Paragraph 55(1)(b) uses “forthwith” in English while sub-paragraphs 55(1)(b)(i) and (ii) use “sans délai” in French. Section 78.27 and subsection 128(2) use “forthwith” in English and “immédiatement” in French.

Assuming that no different meaning is intended among the uses of these words, one term in each language should be used throughout the Regulations. Moreover, in any provision where either “forthwith” or “immediately” is used in the English version, the corresponding term must be added to the French version or the English term must be removed.

I look forward to receiving your comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Shawn Abel', written over a horizontal line.

Shawn Abel
Counsel

/mh



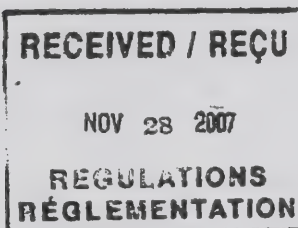
Canadian Food Inspection Agency
Agence canadienne d'inspection des aliments

59 Camelot Drive
Ottawa, Ontario K1A 0Y9

NOV 26 2007

SJC 001006

Mr. Shawn Abel
Counsel
Standing Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate of Canada
Ottawa, Ontario K1A 0A4



Dear Mr. Abel:

Re: SOR/97-85, Regulations Amending the Health of Animals Regulations

In response to your letter of January 31, 2007, regarding the above, I would like to respond to a number of points raised. Thank you for your patience while the Canadian Food Inspection Agency's (CFIA) Animal Health and Production Division considered the matters before it.

For ease of reference, we will use the numbering established by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. Regarding points 1, 2 and 3 of your letter, we understand that the proposed amendments are to your satisfaction. These amendments have been completed as part of an Animal Health Import amendment and have been sent to the Department of Justice for review.

4. Paragraph 49.(1)(b)

49.(1) No person shall import the carcass of a game animal unless:	49.(1) Il est interdit d'importer une carcasse de gibier, à moins que les conditions suivantes ne soient réunies:
49.(b) the person importing the carcass holds a permit for that game animal issued pursuant to the applicable legislation of the United States or a state thereof.	49.(b) l'importateur détient un permis de chasse pour ce gibier délivré en vertu des lois applicables des États-Unis ou de l'un de ses États.

With respect to paragraph 49.(1)(b), you have pointed out a discrepancy between the French and English versions of this paragraph in the use of the phrases "un permis de chasse" and "a permit" respectively.

The CFIA will propose amendments that would correct this discrepancy.

.../2

-2-

5. Subsection 49.(2)

49.(2) The number of carcasses that a person may import into Canada shall be the number established by the applicable legislation referred to in paragraph (1)(b).	49.(2) Le nombre de carcasses qui peuvent être importées est celui indiqué dans les lois visées à l'alinéa (1)(b).
--	--

With respect to subsection 49.(2), we understand that you consider this subsection vague and that you are seeking clarification about whether this provision refers to limits upon exporting carcasses from the U.S. or limits upon hunting within the U.S. Given the subsection's reference back to paragraph 49.(1)(b), the "applicable legislation" being referenced is intended to be the hunting permit or hunting licence of the U.S. or a state thereof, and therefore pertains to hunting limits. Given that the CFIA will be proposing amendments to correct the discrepancy in paragraph 49.(1)(b), no further amendments to this subsection are necessary.

6. Subsection 50.(b), English version

50.(b) any animal by-product or manure that was taken or removed from an animal affected with anthrax, foot-and-mouth disease, rinderpest or Bovine Spongiform Encephalopathy or any reportable disease or any other serious epizootic disease to which the species that produced the animal by-product or manure is susceptible and which can be transmitted by the animal by-product.	50.(b) du fumier ou un sous-produit animal provenant ou prélevé d'un animal atteint de la fièvre charbonneuse, de la fièvre aphteuse, de la peste bovine ou de l'encéphalopathie spongiforme bovine, ou de toute maladie déclarable ou de toute autre épizootie grave que l'espèce de laquelle provient le fumier ou le sous-produit est susceptible de contracter et qui peut être transmise par eux.
---	--

With respect to paragraph 50.(b), you have pointed out that the words "or manure" were omitted from the end of this paragraph.

The CFIA has noted this omission and will propose amendments to correct it.

-3-

7. Paragraph 69.(1)(b)

69.(1) Subject to this Part, no person shall export out of Canada livestock, poultry, animal embryos or animal semen unless:	69.(1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, il est interdit d'exporter des animaux de ferme, de la volaille, des embryons animaux ou du sperme animal, à moins que les conditions suivantes ne soient réunies:
69.(b) the importation requirements of the country to which the livestock, poultry, animal embryos or animal semen are exported have been complied with.	69.(b) les exigences d'importation du pays importateur ont été respectées.

You have asked for advice as to how a person demonstrates compliance with the importation requirements of a foreign country, and to whom. You have also asked for advice about when this prohibition is enforced (before or after export).

With respect to paragraph 69.(1)(b), a person is required to demonstrate compliance with importation requirements of the destination country to a veterinary inspector before the livestock, poultry, animal embryos, and animal semen is exported from Canada.

It is the exporter's responsibility to obtain a certificate of a veterinary inspector or a certificate of an accredited veterinarian endorsed by a veterinary inspector, as noted in subsection 69.(1)(a). It is also the exporter's responsibility to have the animals officially inspected by a veterinarian. Livestock, poultry, animal embryos and animal semen exported from Canada must be presented to a certifying veterinarian, who will have a clear understanding and knowledge of what is required to be certified (tests, etc.). The veterinary inspector confirms and certifies that the sanitary requirements of an importing country have been complied with; the veterinary inspector also certifies, in the case of animal being exported from Canada by vessel or aircraft, that the animal meets the prescribed health requirements for eligibility for transport (*Health of Animals Act* (HAA), Paragraph 19.(1)(b)), meaning essentially that the animal is "fit for the trip."

Normally, verification of compliance with the provision takes place prior to export; that is, if the shipment is non-compliant with the importation requirements of the destination country, it will not be certified for export and will, therefore, not leave Canada.

In cases where, despite the fact that the shipment has been certified by the inspector (to the best of his or her knowledge) as being compliant with the importation requirements of the destination country, it is in fact non-compliant and has been exported, enforcement action can be still be taken. In these cases, the CFIA's usual course of action is to inquire into the facts of what happened. Enforcement options will then be considered.

.../4

-4-

8. Section 79 and Subsections 79.19(5)

79. In this section and sections 79.1 to 79.2, "approved hatchery supply flock" means a flock of chickens or turkeys that is	79. Dans le présent article et les articles 79.1 à 79.2, «couver» [Abrogée, DORS/2000-184, art. 69] «couver contrôlé» désigne un couvoir pour lequel un permis a été délivré par le ministre conformément
79.19(5) The Minister may refuse to issue a permit if the Regional Director is of the opinion that the hatchery in respect of which the permit is applied for is not maintained and equipped in accordance with section 8 of the <i>Hatchery Regulations</i> and cannot be operated in accordance with that section.	79.19(5) Le ministre peut refuser de délivrer un permis si le directeur régional estime que le couvoir visé n'est pas entretenu ni équipé conformément à l'article 8 du <i>Règlement sur les couvoirs</i> et qu'il ne peut être exploité dans les conditions prévues audit article.

You are concerned that these provisions refer to repealed *Hatchery Regulations*. Please be advised that the *Hatchery Regulations* remain in force.

The HAA was enacted in 1990 and included provisions of Part III of the *Livestock and Livestock Products Act*, which was revoked by section 77 of the HAA. The *Hatchery Regulations* remain in force and are deemed to be made under the HAA by virtue of paragraph 44.(g) of the *Interpretation Act*.

9. Subsection 79.19(8)

79.19 (8) Every operator of a hatchery shall ensure that any chick or unhatched embryo that is killed in the hatchery is killed in a humane manner.	79.19(8) L'exploitant d'un couvoir doit veiller à ce que l'abattage de tout poussin ou embryon non éclos dans le couvoir soit effectué sans cruauté.
---	--

You are interested in the meaning of "humane manner" and are seeking our advice on the precise means that are contemplated. Further, you wonder if specifics as to what is meant by this term can added to the Regulations.

-5-

Humane-slaughter practices in Canada are under the guidance of the recommended principles laid out by the World Organisation for Animal Health (OIE). The World Organisation for Animal Health *Terrestrial Animal Health Code* (hereafter referred to as the OIE Code) advises that the humane-slaughter practices recommended in the *Guidelines for the Killing of Animals for Disease Control Purposes* (Appendix 3.7.6 of the OIE Code) can apply when animals must be slaughtered for purposes other than disease control, such as after a natural disaster, or for culling animal populations.

The guidelines in the OIE Code recognize various slaughter methods for different species; however, under the regulations noted in subsection 79.19(8) of the *Health of Animals Regulations*, operators in Canada are free to choose suitable methods for humane slaughter that are in compliance with these international guidelines.

For example, the OIE Code lists maceration as an acceptable humane-slaughter procedure for day-old chicks and eggs, along with the associated animal welfare concerns, such as non-lethal wounding and non-immediacy of unconsciousness and death. The CFIA's position is that specifics cannot and should not be added to this subsection. It should be noted that while these methods are mentioned in the OIE Code, no methods are specified in the *Health of Animals Regulations* so as to not limit operators in achieving the outcome of slaughtering the animals humanely.

10. Subsection 91.4(1), English version

<p>91.4 (1) Where an inspector orders a quarantine of a disease agent, animal or thing, the notice of quarantine shall be communicated by personal delivery to the person who owns or has possession, care or control of the disease agent, animal or thing and the notice may specify the manner, condition, place or places and time of quarantine, necessary to prevent the spread of the communicable disease.</p>	<p>91.4(1) Lorsqu'un inspecteur ordonne la mise en quarantaine d'un agent causant une maladie, d'un animal ou d'une chose, l'avis de mise en quarantaine doit être remis en main propre au propriétaire de l'agent, de l'animal ou de la chose ou à la personne en ayant la possession, la responsabilité ou la charge des soins, et cet avis peut préciser les modalités, les conditions, le ou les lieux et le délai de quarantaine nécessaires pour prévenir la propagation de la maladie transmissible.</p>
--	---

With respect to subsection 91.4(1), you have pointed out that the meaning of the word "time" is unclear and the presence of a grammatical error.

"Time" can indicate either the initial date or the length of quarantine. The latter meaning is intended in this subsection; that is, given the French version of the subsection, the rest of the subsection, and the context in which the order of quarantine is made (i.e. in order to prevent the spread of communicable disease), it is clear that the reference is to the "length of quarantine."

.../6

-6-

The CFIA will propose an amendment that will remove the misplaced comma.

11. Paragraph 91.4(2)(d)

91.4(2) In respect of a disease agent, animal or thing quarantined pursuant to these Regulations, no person shall do or permit to be done any of the following actions, without the authorization of an inspector:	91.4(2) En ce qui concerne un agent causant une maladie, un animal ou une chose mis en quarantaine aux termes du présent règlement, il est interdit, sans l'autorisation d'un inspecteur, de prendre les mesures suivantes ou de permettre qu'elles soient prises :
91.4(d) treat or test the disease agent, animal or thing for a communicable disease.	91.4(d) traiter l'agent, l'animal ou la chose pour une maladie transmissible ou mener des tests de dépistage à cet égard.

With respect to subsection 91.4(d), you are questioning the reason for the prohibition.

Under this provision, no person is permitted, without authorization of an inspector, to treat or test, for a communicable disease, a disease agent, animal, or thing that has been quarantined. This prohibition relates to the intent of the quarantine, which is to prevent the spread of a communicable disease, as outlined in subsection 91.4(1).

91.4(1) Where an inspector orders a quarantine of a disease agent, animal or thing, the notice of quarantine shall be communicated by personal delivery to the person who owns or has possession, care or control of the disease agent, animal or thing and the notice may specify the manner, condition, place or places and time of quarantine, necessary to prevent the spread of the communicable disease [emphasis added].

Minimizing contact with quarantined animals or things prevents the spread of communicable disease. By permitting only authorized personnel to test or treat, contact with quarantined animals or things is minimized, and so too is the risk of spreading the disease.

Where a quarantine has been ordered, the testing for a communicable disease must be performed by a person who has been trained in the specific testing regimen for that disease. Improper methodology or improper timing of tests for certain diseases could potentially result in false negative findings that otherwise could have been prevented. False negative test results could lead to reoccurrences of the disease that the CFIA is trying to control. Verifiable negative results may lead to the quarantine being lifted. Testing must also be conducted by properly trained persons, given that handling a disease agent, a contaminated thing, or infected animals, especially those with zoonoses (diseases that can be transferred to people), poses a risk to human health. As well, all testing and sampling must be authorized by an inspector to ensure the rigour of the samples' chain of custody from the sampling site to the testing laboratory, with the goal of accurate and verifiable results being reported.

.../7

-7-

The treatment for a communicable disease, a disease agent, animal, or thing that has been quarantined must also be conducted by an authorized person. Treating a diseased animal could make disease detection more difficult by reducing the disease-causing organisms to non-detectable levels, leading to false negative results. This can occur, for example, where cases of bacterial disease are treated with antibiotics. Alternately, a topical treatment may obscure the identifying clinical signs caused by certain viral diseases. The health status of animals under quarantine must be monitored to determine the presence and severity of disease. Therefore, all treatment and testing of animals under quarantine must be known to and authorized by an inspector, so that the detection of disease will not be compromised.

12. Paragraph 91.4(4)(c) and Subsection 144.(2), French version

91.4(4) In respect of a disease agent or thing quarantined pursuant to these Regulations, no person shall do or permit to be done any of the following actions, without the authorization of an inspector:	91.4(4) En ce qui concerne un agent causant une maladie ou une chose mis en quarantaine aux termes du présent règlement, il est interdit, sans l'autorisation d'un inspecteur, de prendre les mesures suivantes ou de permettre qu'elles soient prises :
91.4(c) remove of any tag, sign or other notice that the disease agent or thing is under quarantine; or	91.4(c) enlever une étiquette, une indication ou un autre avis précisant que l'agent ou la chose est en quarantaine;
144(2) Subject to subsection (4), no person shall load or transport or cause to be loaded or transported a container used in the transportation of animals unless the container is equipped with a sign or symbol indicating	144(2) Sous réserve du paragraphe (4), il est interdit de charger ou de transporter, ou de faire charger ou transporter, un conteneur servant au transport des animaux, sauf s'il est pourvu d'un signe ou d'un symbole indiquant

With respect to paragraph 91.4(4)(c) and subsection 144(2), you have pointed out the inconsistent use of the word "indication" in paragraph 91.4.(4)(c) and "signe" in subsection 144(2).

The terms "signe" and "indication" have the same meaning, based on the dictionary definitions of the terms found in *Le nouveau Petit Robert de la langue française*. In addition, the intended meaning of these terms is clear in the respective contexts of paragraph 91.4(c) and subsection 144.(2) respectively, and there is no resulting ambiguity.

-8-

13. Subsection 134.(3)

134.(3) The information contained on the label of a veterinary biologic imported into or sold, advertised or offered for sale in Canada shall be shown in its entirety in either or both official languages and, if both official languages are shown, may additionally be shown in whole or in part in any other language.

134.(3) Les renseignements figurant sur l'étiquette d'un produit vétérinaire biologique importé, vendu, annoncé ou mis en vente au Canada apparaissent intégralement dans l'une ou l'autre des langues officielles, et, s'ils y figurent dans les deux, ils peuvent aussi apparaître, en tout ou en partie, dans une autre langue.

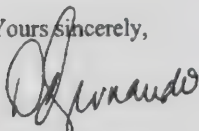
With respect to subsection 134.(3), you have pointed out the Committee's view that labelling requirements for veterinary biologic products imposed for health and safety reasons should require that information appear in both official languages.

I would like to emphasize that the CFIA fully supports the federal government's official languages policy. We appreciate the complexity of labelling issues, including the issue of bilingual labellings, as these are issues that the CFIA deals with on an ongoing basis. That said, given the importance and complexity of the labelling issue, I am unable to comment further at this point in time. A full appreciation of the subtleties of this issue will require in-depth review, dialogue and discussion with all interested parties.

Regarding your fourteenth and final point, the Committee has pointed out a number of inconsistencies in the use of the terms, in the English wording, "forthwith" and "immediately," and similarly in the French wording, "immédiatement" and "sans délai." Having examined this matter, we understand that the Canadian case law has shown that "forthwith" is more intended to mean "within a reasonable length of time," while "immediately" is intended to mean "action that will be taken right away." With this understanding, the CFIA will examine the intended use of these words in the English and French versions in the context of each of the numerous provisions and subsections that you have identified, and it will propose amendments that will support the intended meaning within each provision and subsection.

I trust that this responds to your questions.

Yours sincerely,



Dilhari Fernando
Executive Director
Corporate Secretariat Branch

Annexe I

TRANSLATION / TRADUCTION**NOTE SUR LE DORS/97-85, *RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA SANTÉ DES ANIMAUX***

Dans la première lettre qu'il a envoyée à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), qui est datée du 31 janvier 2007, le conseiller juridique soulève 14 points qui le préoccupent relativement au texte de loi mentionné en rubrique. Il a reçu une réponse exhaustive le 26 novembre 2007. Pour des raisons pratiques, nous avons conservé la même numérotation des points que celle utilisée dans la lettre du 31 janvier 2007.

Les problèmes énoncés aux points 1 à 3 seront résolus prochainement par des modifications qui ont déjà été proposées par l'ACIA et qui font actuellement l'objet d'un examen par le ministère de la Justice (comme le conseiller juridique le mentionne dans sa lettre du 31 janvier 2007, ces modifications ont fait l'objet d'une publication préalable le 16 décembre 2006). Des changements sont également promis pour régler les problèmes énoncés aux points 4, 6 et 14. La réponse que l'ACIA a présentée relativement aux points 8 et 11 peut être jugée satisfaisante. Les autres points sont examinés ci-dessous.

5. Paragraphe 49(2)

Cette disposition limite le nombre de carcasses pouvant être importées au Canada à celui « indiqué dans les lois visées », en l'occurrence les lois américaines qui régissent la délivrance des permis de chasse. L'ACIA a répondu que par « lois visées », elle entend les permis de chasse. Or, un permis n'est pas un texte de loi. Il faut donc comprendre qu'il est question au paragraphe 49(2) du nombre de carcasses figurant dans la loi ou le règlement qui régit la délivrance du permis. Or, ce nombre n'est probablement pas toujours précisé dans le texte législatif en question (et peut-être même jamais), alors qu'il figure dans le permis délivré. Dans sa réponse, l'ACIA précise que le problème sera réglé par une modification prévue à l'alinéa 49(1)b), en rapport avec le quatrième point énoncé par le conseiller juridique dans sa lettre du 31 janvier 2007. Cependant, la modification promise ne semble avoir aucun lien avec le point soulevé. En somme, il faudrait modifier le paragraphe 49(2) et faire mention des permis de chasse en cause plutôt que des textes de loi en vertu desquels ils sont délivrés.

7. Alinéa 69(1)b)

Cette disposition prévoit qu'il est interdit d'exporter les choses énumérées dans le texte tant que les exigences d'importation du pays importateur n'ont pas été respectées. Le conseiller juridique a demandé à

- 2 -

l'ACIA si l'on vérifiait la conformité à ces exigences avant ou après l'exportation. Il a également demandé à qui l'exportateur devait prouver qu'il était conforme et quelle preuve il devait présenter. L'ACIA a répondu que, en vertu de la disposition, l'exportateur doit faire confirmer par un vétérinaire-inspecteur que les exigences sanitaires du pays importateur ont été respectées. Cependant, tel que libellé, l'alinéa fait référence à toutes les « exigences d'importation », ce qui peut inclure de nombreuses exigences autres que sanitaires, comme l'obtention d'un permis d'importation ou le paiement de droits. Le vétérinaire-inspecteur ne semble pas avoir l'expertise ou le pouvoir nécessaires pour vérifier si de telles exigences sont respectées. Son rôle, décrit à l'alinéa 69(1)a), consiste à inspecter la marchandise destinée à l'exportation et à vérifier si elle est exempte de maladies transmissibles. S'il incombe aussi au vétérinaire-inspecteur de déterminer si les exigences d'importation du pays importateur ont été respectées, il y aurait lieu que le *Règlement* l'indique expressément.

L'ACIA a également répondu que le contrôle peut avoir lieu après l'exportation, même si la marchandise est accompagnée d'un certificat émis par un vétérinaire-inspecteur qui indique que les exigences d'importation du pays d'importation ont été respectées. L'Agence explique que si l'on établit, après l'exportation, que les exigences n'ont pas été respectées, une enquête peut être entreprise et des mesures d'exécution de la loi peuvent être appliquées. Il faudrait peut-être demander à l'ACIA si, dans tous les cas, les personnes savent avant l'exportation que le seul fait d'avoir un certificat émis par un vétérinaire-inspecteur ne les protège pas contre d'éventuelles poursuites. On pourrait aussi demander à l'Agence de préciser quels sont les moyens prévus pour faire exécuter la loi, le cas échéant.

9. Paragraphe 79.19(8)

Cette disposition prévoit que l'exploitant d'un couvoir doit veiller à ce que l'abattage de tous les poussins ou les embryons non éclos dans le couvoir soit effectué « sans cruauté ». En réponse au commentaire du conseiller juridique, qui demande de préciser le sens de « sans cruauté », l'ACIA a répondu que les exploitants de couvoirs peuvent utiliser les méthodes d'abattage sans cruauté qui sont conformes au *Code sanitaire pour les animaux terrestres* de l'Organisation mondiale de la santé animale. Si l'objectif de cette disposition est d'exiger que les exploitants se conforment aux lignes directrices établies dans le Code, alors cela devrait être précisé dans le *Règlement*.

10. Paragraphe 91.4(1), version anglaise

Le conseiller juridique a suggéré que le terme « *time* » soit remplacé par « *period* » dans la version anglaise de la disposition susmentionnée afin que l'on sache clairement quels renseignements doit contenir l'avis de mise en quarantaine. L'ACIA convient que le terme « *time* » peut avoir deux sens – le

- 3 -

moment où la quarantaine commence et sa durée –, mais elle ajoute que si l'on se rapporte à la version française et au contexte, on peut déduire le sens du terme. Il serait cependant préférable, évidemment, que la version anglaise aussi soit claire.

En ce qui concerne la faute de grammaire mineure, l'ACIA prévoit apporter une modification pour la corriger.

12. Alinéa 91.4(4)c) et paragraphe 144(2), version française

En réponse à la remarque du conseiller juridique selon laquelle deux termes différents sont utilisés dans la version française des dispositions susmentionnées pour rendre le terme « *sign* » utilisé dans la version anglaise, l'ACIA précise que « *signe* » et « *indication* » ont le même sens, lequel est clair dans le contexte. Cependant, chacun de ces deux termes possède d'autres sens qui ne sont vraiment pas équivalents. Afin d'éviter que le recours à deux termes différents donne l'impression qu'il existe deux sens différents et afin de suivre les bonnes pratiques en matière de rédaction, il y aurait lieu d'utiliser systématiquement le même terme.

13. Paragraphe 134(3)

Le conseiller juridique a suggéré que le paragraphe soit modifié afin qu'il exige que les renseignements figurant sur l'étiquette d'un produit vétérinaire biologique apparaissent dans les deux langues officielles, et non « dans l'une ou l'autre des langues officielles ». La réponse de l'ACIA est la suivante :

J'aimerais préciser que l'ACIA appuie sans réserve la politique sur les langues officielles du gouvernement fédéral. Nous connaissons la complexité des questions relatives à l'étiquetage, notamment en ce qui concerne l'étiquetage dans les deux langues officielles, car l'Agence y est constamment confrontée. Cela dit, étant donné l'importance et la complexité de tout ce qui touche à l'étiquetage, je ne suis pas en mesure de fournir davantage de renseignements pour l'instant. Afin de bien tenir compte de toutes les subtilités de la question, nous devons entreprendre un examen en profondeur et mener des discussions avec toutes les parties intéressées.

Il y aurait peut-être lieu de demander à l'ACIA de préciser si elle compte nous fournir une réponse plus détaillée à ce sujet et dans l'affirmative, quand elle compte nous la présenter.

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 31 janvier 2007

Madame Kristine Stolarik
Directrice exécutive
Secrétariat des Services intégrés
Agence canadienne d'inspection des aliments
59, promenade Camelot
NEPEAN (Ontario)
K1A 0Y9

Madame,

N/Réf.: DORS/97-85, Règlement modifiant le Règlement sur la santé des animaux

J'ai examiné le texte de loi mentionné en rubrique avant de le soumettre au Comité mixte et j'aimerais attirer votre attention sur les questions suivantes :

1. Paragraphe 4(1), sous-alinéa 46(1)b)(i), alinéa 51.2(1)a) et sous-alinéas 53a)(i) et 53b)(i)

En examinant les modifications au *Règlement* qui sont apportées par le DORS/97-85, j'ai remarqué que les dispositions susmentionnées prévoient qu'il est permis d'importer des États-Unis certaines choses si « Revenu Canada, Douanes détermine que le pays d'origine de la chose est les États-Unis ». Maintenant, c'est probablement l'Agence des services frontaliers du Canada qui s'acquitte de cette tâche. (Je remarque que le *Règlement modifiant le Règlement sur la santé des animaux et le Règlement modifiant certains règlements dont l'Agence canadienne d'inspection des aliments est chargée d'assurer ou de contrôler l'application* (ci-après « le règlement proposé »), qui a fait l'objet d'une publication préalable dans la Partie 1 de la *Gazette du Canada*, le 16 décembre 2006, supprimera toute mention de Revenu Canada, s'il est adopté.)

2. Titre précédant l'article 46, version anglaise

Le titre qui précède l'article 46 devrait comporter également le terme « *blood meal* », lequel est présent dans la version française (« farine de sang »). (Je remarque une fois de plus que le règlement proposé corrigerait le problème.)

- 2 -

3. Paragraphe 34.1(1); alinéas 42b), 43c) et 46(1)c); et paragraphe 52(1)

Dans le cadre de mon examen des modifications apportées par le DORS/97-85, j'ai également noté que les dispositions susmentionnées interdisent d'importer certains produits ou sous-produits animaux sauf si « un inspecteur est convaincu » que certaines conditions sont respectées. Cependant, selon l'alinéa 41.1a), l'importation est permise si « un inspecteur est convaincu, en se fondant sur des motifs raisonnables », que certaines conditions sont remplies. Généralement, les mesures législatives subordonnées sur lesquelles se fondent les fonctionnaires pour prendre des décisions doivent être formulées de manière objective, et non subjective. Cela évite que les droits des citoyens dépendent indûment du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Par exemple, en vertu de l'alinéa 41.1a), un inspecteur doit se fonder objectivement sur des motifs raisonnables. Je remarque que le règlement proposé modifie l'article 41.1 afin qu'il soit permis d'importer « si un inspecteur a des motifs raisonnables de croire » que des conditions ont été respectées. Il serait préférable que cette formulation soit aussi intégrée aux dispositions en question.

Je note également que les versions française et anglaise du paragraphe 52(1) diffèrent. Dans la version anglaise, l'inspecteur détermine si l'importation est permise d'après les résultats de l'inspection du sous-produit animal, « *where necessary* » (au besoin). Dans la version française, l'inspecteur fonde sa décision sur les résultats de l'inspection « si elle est jugée nécessaire ». Dans la version française, un élément de subjectivité est ajouté puisque la question de la nécessité de l'inspection est laissée au seul jugement de l'inspecteur. C'est pourquoi je suggère que la version française soit modifiée afin que le critère de l'objectivité soit respecté, comme c'est le cas dans la version anglaise. (Je remarque que le règlement proposé modifierait le paragraphe 52(1) et permettrait l'importation si « un inspecteur a des motifs raisonnables de croire » que les conditions ont été respectées. De plus, dans la version française du paragraphe, le passage « si elle est jugée nécessaire » serait remplacé par l'expression « au besoin ».)

4. Alinéa 49(1)b)

Il y a une différence entre la version française et la version anglaise de cet alinéa. La version anglaise utilise « *a permit* » (un permis), alors que la version française emploie « un permis de chasse ».

5. Paragraphe 49(2)

Cette disposition prévoit que le nombre de carcasses qui peuvent être importées au Canada est celui indiqué dans les lois applicables des États-Unis ou de l'un de ses États. Or, il semble peu probable que les États-Unis fixent le nombre de carcasses qui peuvent être importées au Canada. Ce passage est

- 3 -

peut-être censé dicter le nombre maximal de carcasses pouvant être exportées des États-Unis ou le nombre maximal de prises de chasse aux États-Unis? Il y aurait lieu de clarifier cette disposition.

6. Alinéa 50b), version anglaise

Dans sa version anglaise, l'article dispose qu'il est interdit d'importer au Canada « du fumier ou un sous-produit animal provenant » d'un animal atteint d'une des maladies énoncées et qui peut être transmise « *by the animal by-product* » (par le sous-produit animal). Le terme « *manure* » (fumier) semble avoir été oublié à la fin de l'énoncé.

7. Alinéa 69(1)b)

Selon cet alinéa, il est interdit d'exporter certaines choses à moins que les exigences d'importation du pays importateur aient été respectées. J'aimerais savoir comment, selon vous, l'exportateur peut prouver que les exigences d'importation d'un pays étranger ont été respectées. À qui doit-il présenter ses preuves? Enfin, l'exportateur doit-il prouver qu'il est conforme à ces exigences avant ou après l'exportation?

8. Article 79 et paragraphe 79.19(5)

Dans le cadre de mon examen des modifications apportées au *Règlement* par le DORS/97-85, j'ai remarqué que le paragraphe 79.19(5) fait référence au *Règlement sur les couvoirs*, lequel n'est plus en vigueur depuis le 12 janvier 1995, date à laquelle la loi habilitante de ce règlement, la *Loi sur les animaux de ferme et leurs produits*, a été révoquée. De plus, dans la définition de « couvoir contrôlé », à l'article 79, on fait référence à « un permis [...] délivré par le ministre conformément au *Règlement sur les couvoirs* ». Il faudrait enlever ces références au *Règlement sur les couvoirs*.

9. Paragraphe 79.19(8)

Cette disposition prévoit que l'exploitant d'un couvoir doit veiller à ce que l'abattage de tous les poussins et les embryons non éclos dans le couvoir soit effectué « sans cruauté ». L'expression « sans cruauté » utilisée n'est pas définie, et j'aimerais savoir quel est son sens voulu, à votre avis. De quels modes d'abattage s'agit-il exactement et n'est-il pas possible de le préciser dans le texte?

10. Paragraphe 91.4(1), version anglaise

Ce paragraphe dispose que lorsqu'un inspecteur ordonne la mise en quarantaine, il doit remettre un avis au responsable. L'avis peut préciser certains renseignements, notamment le « *time of quarantine* ». Dans ce contexte, le terme « *time* » peut avoir deux sens, soit la date de début de la quarantaine et la durée

- 4 -

de la quarantaine. Cependant, la version française utilise le terme « délai », lequel rend le sens voulu de durée. Je suggère que le terme « *time* » soit remplacé par « *period* ».

De plus, il faudrait enlever la virgule après l'énoncé « *time of quarantine* ».

11. Alinéa 91.4(2)d)

Selon cette disposition, il est interdit, sans l'autorisation d'un inspecteur, de traiter un agent, un animal ou une chose mis en quarantaine pour une maladie transmissible ou de mener des tests de dépistage à cet égard. Quelle est la raison de cette interdiction?

12. Alinéa 91.4(4)c) et paragraphe 144(2), version française

Dans la version française de ces dispositions, deux termes différents sont employés pour rendre le terme « *sign* » de la version anglaise, soit le terme « indication » à l'alinéa 91.4(4)c) et le terme « signe » au paragraphe 144(2). La version française devrait employer systématiquement le même terme.

13. Paragraphe 134(3)

Ce paragraphe dispose que les renseignements figurant sur l'étiquette d'un produit vétérinaire biologique importé, vendu, annoncé ou mis en vente au Canada doivent apparaître intégralement dans l'une ou l'autre des langues officielles, ou dans les deux. Le Comité mixte est depuis longtemps d'avis que lorsqu'un étiquetage est exigé pour des raisons de santé et de sécurité, les renseignements figurant sur les étiquettes doivent apparaître dans les deux langues officielles. Il y aurait donc lieu, selon moi, que le paragraphe 134(3) exige que les renseignements figurant sur l'étiquette apparaissent intégralement « en français et en anglais ».

14. Enfin, j'ai remarqué, au cours de l'examen des modifications apportées au *Règlement* par le DORS/97-85, que les versions française et anglaise d'un certain nombre de dispositions du *Règlement* n'utilisent pas de manière uniforme les termes « *immediately* » et « *forthwith* », en anglais, et « immédiatement » et « sans délai », en français.

Les dispositions ci-dessous emploient « *immediately* » dans la version anglaise et « immédiatement » dans la version française : 79.16, 79.2, 91.2(1), 91.2(3), 104(2), 106(6), 116, 117(2) et 184(1). Le paragraphe 91.4(3) contient « *immediately* » dans la version anglaise, mais « sans délai » dans la version française. Dans les dispositions 120.6(1), 183(1)d) et 184(2), on trouve « *immediately* » en anglais, mais aucun adjectif correspondant en français. L'alinéa 47.1(6)a) donne « *forthwith* » en anglais et « sans délai » en français. Dans l'alinéa 55(1)b), on emploie « *forthwith* » en anglais, alors que dans les sous-alinéas 55(1)b)(i) et 55(1)b)(ii), on utilise « sans délai » en français.

- 5 -

L'article 78.27 et le paragraphe 128(2) utilisent « *forthwith* » en anglais et « immédiatement » en français.

Si ces différents termes ont tous le même sens, il convient d'en choisir un seul en anglais et un seul en français et de les employer uniformément dans tout le *Règlement*. De plus, lorsque l'un ou l'autre des termes « *forthwith* » et « *immediately* » est employé dans la version anglaise, il faudrait que l'équivalent français figure également, sinon il faudrait enlever le terme anglais.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire, Madame, à mes sentiments dévoués.

Shawn Abel
Conseiller juridique

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 26 novembre 2007

Monsieur Shawn Abel
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

V/Réf.: DORS/97-85, Règlement modifiant le Règlement sur la santé des animaux

En réponse à votre lettre du 31 janvier 2007, relativement au *Règlement* mentionné en objet, vous trouverez ci-dessous les réponses à nombre de points que vous avez soulevés. Je vous remercie d'avoir fait preuve de patience pendant que la Division de la santé des animaux et de l'élevage de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) examinait ces questions.

Afin de faciliter la lecture du présent document, nous utiliserons la même numérotation que celle établie par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. En ce qui concerne les points 1, 2 et 3 de votre lettre, nous constatons que les modifications proposées répondent à vos questions. Les changements ont été effectués dans le cadre d'une modification des exigences zoosanitaires à l'importation et ils ont été envoyés au ministère de la Justice afin qu'il les examine.

4. Alinéa 49(1)b)

49.(1) No person shall import the carcass of a game animal unless :	49.(1) Il est interdit d'importer une carcasse de gibier, à moins que les conditions suivantes ne soient réunies :
49.(b) the person importing the carcass holds a permit for that game animal issued pursuant to the applicable legislation of the United States or a state thereof.	49.b) l'importateur détient un permis de chasse pour ce gibier délivré en vertu des lois applicables des États-Unis ou de l'un de ses États.

- 2 -

En ce qui a trait à l'alinéa 49(1)*b*), vous avez souligné que les versions française et anglaise utilisent des termes différents, soit un « permis de chasse » et « a permit ».

L'ACIA proposera des modifications afin qu'il n'y ait plus d'écart.

5. Paragraphe 49(2)

49.(2) The number of carcasses that a person may import into Canada shall be the number established by the applicable legislation referred to in paragraph (1)(b).	49.(2) Le nombre de carcasses qui peuvent être importées est celui indiqué dans les lois visées à l'alinéa (1) <i>b</i>).
--	--

En ce qui a trait au paragraphe 49(2), vous trouvez que la disposition est vague et souhaitez que l'on précise si elle concerne le nombre de carcasses pouvant être importées des États-Unis ou le nombre de prises de chasse aux États-Unis. Puisque cette disposition renvoie à l'alinéa 49(1)*b*), l'expression « les lois visées » désigne le permis de chasse ou la licence de chasse délivré par les États-Unis ou par l'un de ses États. Le nombre de carcasses pouvant être importées correspond donc au nombre de prises de chasse. Étant donné que l'ACIA proposera des modifications pour corriger le problème relevé à l'alinéa 49(1)*b*), il n'est pas nécessaire de modifier le paragraphe 49(2).

6. Alinéa 50*b*), version anglaise

50.(b) any animal by-product or manure that was taken or removed from an animal affected with anthrax, foot-and-mouth disease, rinderpest or Bovine Spongiform Encephalopathy or any reportable disease or any other serious epizootic disease to which the species that produced the animal by-product or manure is susceptible and which can be transmitted by the animal by-product.	50. <i>b</i>) du fumier ou un sous-produit animal provenant ou prélevé d'un animal atteint de la fièvre charbonneuse, de la fièvre aphteuse, de la peste bovine ou de l'encéphalopathie spongiforme bovine, ou de toute maladie déclarable ou de toute autre épizootie grave que l'espèce de laquelle provient le fumier ou le sous-produit est susceptible de contracter et qui peut être transmise par eux.
---	--

En ce qui a trait à l'alinéa 50*b*), vous mentionnez que « *or manure* » a été oublié à la fin du paragraphe.

L'ACIA a pris note de cet oubli et proposera une modification pour le corriger.

- 3 -

7. Alinéa 69(1)b)

69.(1) Subject to this Part, no person shall export out of Canada livestock, poultry, animal embryos or animal semen unless :	69.(1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, il est interdit d'exporter des animaux de ferme, de la volaille, des embryons animaux ou du sperme animal, à moins que les conditions suivantes ne soient réunies :
69.(b) the importation requirements of the country to which the livestock, poultry, animal embryos or animal semen are exported have been complied with.	69.b) les exigences d'importation du pays importateur ont été respectées.

Vous désirez savoir comment l'exportateur peut démontrer que les exigences d'importation du pays importateur ont été respectées et à qui il doit présenter ses preuves de conformité. Vous désirez également savoir à quel moment il faut prouver que ces exigences ont été respectées (avant ou après l'exportation).

En ce qui a trait à l'alinéa 69(1)b), l'exportateur doit démontrer qu'il a respecté les exigences d'importation du pays importateur en soumettant ses preuves à un vétérinaire-inspecteur et il doit le faire avant l'expédition des animaux de ferme, de la volaille, des embryons animaux ou du sperme animal à l'extérieur du Canada.

L'exportateur est tenu d'obtenir un certificat délivré par un vétérinaire-inspecteur ou un certificat délivré par un vétérinaire accrédité et contresigné par un vétérinaire-inspecteur, comme le précise l'alinéa 69(1)a). Il est également tenu de faire inspecter les animaux de manière officielle, par un vétérinaire. Les animaux de ferme, la volaille, les embryons animaux ou le sperme animal qui sont exportés à l'extérieur du Canada doivent être inspectés par un vétérinaire certificateur, lequel connaît bien les marches à suivre pour l'obtention d'un certificat (tests, etc.). C'est le vétérinaire-inspecteur qui confirme et certifie que les exigences sanitaires du pays importateur ont été respectées. C'est également lui, lorsque des animaux sont expédiés à l'extérieur du Canada par air ou par mer, qui atteste que les prescriptions réglementaires portant sur la santé ont été observées et que ces animaux peuvent être transportés, aux termes de l'alinéa 19(1)b) de la *Loi sur la santé des animaux* (LSA), c'est-à-dire qu'ils sont « aptes au transport ».

Habituellement, la vérification de la conformité aux dispositions a lieu avant l'exportation; ainsi, un certificat ne sera pas délivré si la marchandise n'est pas conforme aux exigences d'importation du pays importateur, de sorte qu'elle ne quittera pas le Canada.

- 4 -

Si un inspecteur a délivré (de bonne foi) un certificat attestant que l'envoi était conforme aux exigences d'importation du pays importateur, mais qu'on découvre que la marchandise n'est pas conforme après son exportation, alors des mesures d'exécution peuvent encore être prises. Dans de tels cas, l'ACIA fait enquête, et diverses mesures d'exécution de la loi sont examinées.

8. Article 79 et paragraphe 79.19(5)

79. In this section and sections 79.1 to 79.2, "approved hatchery supply flock" means a flock of chickens or turkeys that is	79. Dans le présent article et les articles 79.1 à 79.2, « couvoir » [Abrogée, DORS/2000-184, art. 69] « couvoir contrôlé » désigne un couvoir pour lequel un permis a été délivré par le ministre conformément
79.19(5) The Minister may refuse to issue a permit if the Regional Director is of the opinion that the hatchery in respect of which the permit is applied for is not maintained and equipped in accordance with section 8 of the <i>Hatchery Regulations</i> and cannot be operated in accordance with that section.	79.19(5) Le ministre peut refuser de délivrer un permis si le directeur régional estime que le couvoir visé n'est pas entretenu ni équipé conformément à l'article 8 du <i>Règlement sur les couvoirs</i> et qu'il ne peut être exploité dans les conditions prévues audit article.

Vous mentionnez que ces dispositions font référence au *Règlement sur les couvoirs* et que ce dernier a été abrogé. Nous tenons à vous aviser que ce règlement est toujours en vigueur.

La *Loi sur la santé des animaux* (LSA) a été promulguée en 1990 et comprend les dispositions de la Partie III de la *Loi sur les animaux de ferme et leurs produits*, laquelle a été révoquée par l'article 77 de la LSA. Le *Règlement sur les couvoirs* demeure en vigueur et découle de la LSA, en vertu de l'alinéa 44g) de la *Loi d'interprétation*.

9. Paragraphe 79.19(8)

79.19(8) Every operator of a hatchery shall ensure that any chick or unhatched embryo that is killed in the hatchery is killed in a humane manner.	79.19(8) L'exploitant d'un couvoir doit veiller à ce que l'abattage de tout poussin ou embryon non éclos dans le couvoir soit effectué sans cruauté.
--	--

Vous vous demandez ce que l'on entend exactement par « sans cruauté » et vous nous demandez notre avis sur les méthodes d'abattage recommandées. De plus, vous aimeriez savoir s'il ne conviendrait pas d'apporter des précisions au *Règlement* à ce sujet.

- 5 -

Les pratiques d'abattage sans cruauté en vigueur au Canada reposent sur les principes recommandés par l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE). Le *Code sanitaire pour les animaux terrestres* de l'OIE (le Code OIE) précise que les pratiques d'abattage sans cruauté qui figurent dans les *Lignes directrices pour la mise à mort des animaux à des fins prophylactiques* (annexe 3.7.6 du Code OIE) peuvent également s'appliquer lorsque la mise à mort est nécessaire pour d'autres raisons, comme une catastrophe naturelle ou l'élimination de populations animales déterminées.

Ces lignes directrices recommandent diverses méthodes d'abattage, selon les espèces. Cependant, dans le cadre du *Règlement sur les couvoirs* dont il est question au paragraphe 79.19(8) du *Règlement sur la santé animale*, les opérateurs du Canada peuvent choisir la méthode qui leur convient pour un abattage sans cruauté, tant que cette méthode est conforme aux lignes directrices internationales ci-dessus.

Par exemple, le Code OIE indique dans sa liste que la macération est une procédure de mise à mort sans cruauté acceptable pour les nouveau-nés et les œufs seulement, et il précise les problèmes de protection animale qui peuvent survenir si la méthode est mal appliquée, notamment des blessures non mortelles et un effet non immédiat. L'ACIA estime qu'il n'est pas possible ni nécessaire d'ajouter des précisions au paragraphe 79.19(8). Il convient de noter que bien que le Code OIE suggère ces méthodes, le *Règlement pour la santé animale* n'en précise aucune afin de ne pas nuire à l'opérateur qui doit effectuer un abattage sans cruauté.

10. Paragraphe 91.4(1), version anglaise

<p>91.4(1) Where an inspector orders a quarantine of a disease agent, animal or thing, the notice of quarantine shall be communicated by personal delivery to the person who owns or has possession, care or control of the disease agent, animal or thing and the notice may specify the manner, condition, place or places and time of quarantine, necessary to prevent the spread of the communicable disease.</p>	<p>91.4(1) Lorsqu'un inspecteur ordonne la mise en quarantaine d'un agent causant une maladie, d'un animal ou d'une chose, l'avis de mise en quarantaine doit être remis en main propre au propriétaire de l'agent, de l'animal ou de la chose ou à la personne en ayant la possession, la responsabilité ou la charge des soins, et cet avis peut préciser les modalités, les conditions, le ou les lieux et le délai de quarantaine nécessaires pour prévenir la propagation de la maladie transmissible.</p>
---	---

En ce qui a trait au paragraphe 91.4(1), vous mentionnez que le sens du terme « time » n'est pas clair et vous rapportez une faute de grammaire.

- 6 -

Le terme « *time* » peut signifier soit la date de début, soit la durée de la quarantaine. Dans ce paragraphe, c'est le deuxième sens qui est voulu. Et lorsque l'on tient compte de la version française, de l'ensemble de la disposition et du contexte dans lequel la quarantaine est ordonnée (c'est-à-dire pour prévenir la propagation d'une maladie transmissible), il est clair que l'on fait référence à la « durée de la quarantaine ».

L'ACIA proposera une modification pour enlever la virgule.

11. Alinéa 91.4(2)d)

91.4(2) In respect of a disease agent, animal or thing quarantined pursuant to these Regulations, no person shall do or permit to be done any of the following actions, without the authorization of an inspector :	91.4(2) En ce qui concerne un agent causant une maladie, un animal ou une chose mis en quarantaine aux termes du présent règlement, il est interdit, sans l'autorisation d'un inspecteur, de prendre les mesures suivantes ou de permettre qu'elles soient prises :
91.4(d) treat or test the disease agent, animal or thing for a communicable disease.	91.4d) traiter l'agent, l'animal ou la chose pour une maladie transmissible ou mener des tests de dépistage à cet égard.

En ce qui a trait à l'alinéa 91.4d), vous demandez quels sont les motifs de l'interdiction.

La disposition prévoit qu'il est interdit, sans l'autorisation d'un inspecteur, de traiter un agent, un animal ou une chose mis en quarantaine pour une maladie transmissible ou de mener des tests de dépistage à cet égard. Cette interdiction découle de l'objectif de la mise en quarantaine, laquelle vise à prévenir la propagation des maladies transmissibles, comme le précise le paragraphe 91.4(1) :

91.4(1) Lorsqu'un inspecteur ordonne la mise en quarantaine d'un agent causant une maladie, d'un animal ou d'une chose, l'avis de mise en quarantaine doit être remis en main propre au propriétaire de l'agent, de l'animal ou de la chose ou à la personne en ayant la possession, la responsabilité ou la charge des soins, et cet avis peut préciser les modalités, les conditions, le ou les lieux et le délai de quarantaine nécessaires pour prévenir la propagation de la maladie transmissible. (C'est nous qui soulignons.)

Le fait de réduire au minimum les contacts avec les animaux ou les choses mis en quarantaine permet de prévenir la propagation des maladies transmissibles.

- 7 -

En permettant uniquement au personnel autorisé de donner des traitements ou de mener des tests de dépistage, on réduit les contacts et, par conséquent, le risque de propagation de la maladie.

Lorsqu'une mise en quarantaine est ordonnée, le test de dépistage de la maladie transmissible doit être effectué par une personne qui a reçu une formation particulière relativement au régime de tests applicable à cette maladie. L'utilisation de méthodes incorrectes ou l'exécution d'un test au mauvais moment pourrait entraîner des faux négatifs, ce qu'une bonne méthodologie permet d'éviter. Or, un faux négatif pourrait entraîner la propagation de la maladie que l'ACIA essaie de juguler. Des résultats négatifs vérifiables peuvent entraîner la levée de la quarantaine. Les tests doivent également être menés par des personnes bien formées, car la manipulation d'un agent infectieux, d'une chose contaminée ou d'un animal infecté, surtout dans le cas des zoonoses (maladies qui peuvent se transmettre aux humains), pose un risque pour la santé humaine. De plus, tous les tests et les échantillonnages doivent être autorisés par un inspecteur, car ce dernier doit s'assurer que la chaîne de possession des échantillons est rigoureusement suivie, du site d'échantillonnage au laboratoire d'examen, de manière à ce que l'on obtienne des résultats précis et vérifiables.

Le traitement d'un agent causant une maladie, d'un animal ou d'une chose mis en quarantaine pour une maladie transmissible doit également être effectué par une personne autorisée. Le traitement d'un animal malade peut rendre difficile la détection d'une maladie, si la réduction du nombre de microorganismes responsables de la maladie à un niveau non détectable donne lieu à de faux négatifs. Cela peut se produire, par exemple, quand des antibiotiques sont administrés pour traiter des maladies d'origine bactérienne. De même, l'application d'un traitement topique peut occulter les signes cliniques dans le cas de certaines maladies d'origine virale. L'état de santé de l'animal mis en quarantaine doit être surveillé afin de détecter la présence de maladies et de déterminer leur gravité, le cas échéant. Par conséquent, le traitement des animaux mis en quarantaine et l'exécution de tests de dépistage doivent toujours être autorisés par un inspecteur qui est saisi de la situation, afin de ne pas nuire à la détection des maladies.

12. Alinéa 91.4(4)c) et paragraphe 144.(2), version française

91.4(4) In respect of a disease agent or thing quarantined pursuant to these Regulations, no person shall do or permit to be done any of the following actions, without the authorization of an inspector :	91.4(4) En ce qui concerne un agent causant une maladie ou une chose mis en quarantaine aux termes du présent règlement, il est interdit, sans l'autorisation d'un inspecteur, de prendre les mesures suivantes ou de permettre qu'elles soient prises :
---	--

- 8 -

91.4(c) remove of any tag, sign or other notice that the disease agent or thing is under quarantine; or	91.4c) enlever une étiquette, une indication ou un autre avis précisant que l'agent ou la chose est en quarantaine;
144.(2) Subject to subsection (4), no person shall load or transport or cause to be loaded or transported a container used in the transportation of animals unless the container is equipped with a sign or symbol indicating	144.(2) Sous réserve du paragraphe (4), il est interdit de charger ou de transporter, ou de faire charger ou transporter, un conteneur servant au transport des animaux, sauf s'il est pourvu d'un signe ou d'un symbole indiquant

Vous avez noté un manque d'uniformité pour ce qui est de deux termes employés à l'alinéa 91.4(4)c) et au paragraphe 144(2), soit, respectivement, « indication » et « signe ».

Ces deux termes ont le même sens, selon *Le Nouveau Petit Robert de la langue française*. De plus, le sens voulu est clair dans le contexte de l'alinéa 91.4(4)c) et du paragraphe 144(2), et il n'existe aucune ambiguïté.

13. Paragraphe 134(3)

134.(3) The information contained on the label of a veterinary biologic imported into or sold, advertised or offered for sale in Canada shall be shown in its entirety in either or both official languages and, if both official languages are shown, may additionally be shown in whole or in part in any other language.	134.(3) Les renseignements figurant sur l'étiquette d'un produit vétérinaire biologique importé, vendu, annoncé ou mis en vente au Canada apparaissent intégralement dans l'une ou l'autre des langues officielles, et, s'ils y figurent dans les deux, ils peuvent aussi apparaître, en tout ou en partie, dans une autre langue.
---	--

En ce qui a trait au paragraphe 134(3), vous signalez que selon le Comité, les étiquettes placées sur des produits vétérinaires biologiques pour des raisons de santé et de sécurité devraient obligatoirement contenir des renseignements dans les deux langues officielles.

J'aimerais préciser que l'ACIA appuie sans réserve la politique sur les langues officielles du gouvernement fédéral. Nous connaissons la complexité des questions relatives à l'étiquetage, notamment en ce qui concerne l'étiquetage dans les deux langues, car l'Agence y est constamment confrontée. Cela dit, étant donné l'importance et la complexité de tout ce qui touche à l'étiquetage, je ne suis pas en mesure de vous fournir davantage de renseignements pour l'instant. Afin de bien tenir compte de toutes les subtilités de la question, nous

- 9 -

devons entreprendre un examen en profondeur et mener des discussions avec toutes les parties intéressées.

En ce qui concerne le point 14, le dernier, le Comité a relevé un manque d'uniformité dans certains termes utilisés, soit, dans la version anglaise, les termes « *forthwith* » et « *immediately* », et, dans la version française, les termes « immédiatement » et « sans délai ». Nous nous sommes penchés sur ce problème et avons relevé que, dans la jurisprudence canadienne, « *forthwith* » est davantage utilisé pour exprimer « dans un délai raisonnable » alors que « *immediately* » désigne « une action qui sera entreprise tout de suite ». Sachant cela, l'ACIA examinera le sens dans lequel ces termes sont utilisés dans le contexte des versions française et anglaise des diverses dispositions signalées, puis elle proposera des modifications qui tiendront compte du sens voulu dans chacun des cas.

En espérant avoir répondu à vos questions, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Dilhari Fernando
Directrice exécutive du
Secrétariat des services intégrés

Appendix J

NOTE ON SOR/2000-111, CANADIAN AVIATION SECURITY REGULATIONS, SOR/2002-188, REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN AVIATION SECURITY REGULATIONS, SOR/2004-16, REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN AVIATION SECURITY REGULATIONS, SOR/2006-340, REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN AVIATION SECURITY REGULATIONS

Comments in this Note refer to points as they were numbered in counsel's letter of September 28, 2007 to the Department of Transport. Satisfactory replies were received in relation to points 5, 7, 8, 12, and 13. Action was promised in relation to points 1 to 4, 6, 9, 10, 15, 17, 20 and 21. The remaining points are addressed below.

11. Sections 41.2 and 41.3(2) (SOR/2006-340)

In connection with the use of "may" in section 41.2, the Department states that this is not intended to grant discretion to the Minister, but rather should be read as a mandatory obligation. It is explained that "may" was used instead of the customary term "shall" to avoid subjecting the Minister to liability for committing an offence. (It is an offence under section 7.3(3) of the parent Act to contravene a provision of the Regulations, which would include failing to perform a mandatory duty.) The Department's explanation fails to take into account that, if "may" is intended to be read as imposing a mandatory duty, the failure to perform the duty would nonetheless constitute a contravention of the Regulations and give rise to penal liability. The choice of word is irrelevant if the result is still to impose a mandatory duty. If it is intended that the Minister must act in the circumstances specified under section 41.2, then this should be clearly stated.

In connection with the difference between sections 41.2 and 41.3(2), the Department explains that section 41.3(2) exists to protect an airport worker from being penalized for an improper reason through the deactivation of his or her restricted area identity card by an aerodrome operator. Section 41.3(2) ensures that an aerodrome operator must only request the deactivation of a card for a reason set out in the Regulations. The Department suggests that there is no such fear of improper action in relation to the Minister's power to request that a restricted area identity card be deactivated. Nonetheless, the Department's reply indicates that in any case that the power to request that an individual worker's card be deactivated is open to potential abuse. Even if such abuse at the hands of the Minister is improbable, the Department has not provided any reason why the Minister should not be subject to the same limitation as an aerodrome operator.

- 2 -

14. Section 47.2 (SOR/2006-340)

In relation to the requirement that aerodrome operators and the Canadian Air Transport Security Authority (CATSA) “regularly back up” certain databases, the Department states that it is intended that each person or organization choose its own interval period for archiving the databases. (This is said to be an example of the “smart regulations initiative”.) It seems odd that any interval, no matter how lengthy, would be seen to meet the requirement to regularly back up the databases in question. Perhaps the Department should be asked to confirm that this is what is intended. It would seem preferable for the provision to provide a maximum interval length or at least an objective test in this regard, for example by requiring that the databases be backed up with sufficient frequency to reasonably ensure their integrity.

16. Section 52(b) (SOR/2006-340)

This provision requires an aerodrome operator to ensure that any person in a restricted area and not in possession of a restricted area identity card is kept under surveillance when in a “confined area”. The Department explains that “confined area” is meant to carry its ordinary meaning of any area regardless of size that is enclosed, for example an area “as small as a bathroom [or] as large as the addition of a new terminal”. Presumably then, this definition would include an entire aerodrome or any other building. In effect, there is little that the term “confined area” seems to exclude. If this is so, it could be suggested that the provision be reformulated to make it clear that it applies broadly, perhaps by requiring surveillance in all restricted areas and specifying only those areas where surveillance is not required.

18. Section 52.2(3)(b) (SOR/2006-340)

In relation to how it is expected that a person who appoints an escort under section 52(a) is to “ensure” that the escort remains with the person under escort, the Department replies that there are various mechanisms in place at each aerodrome to ensure the required escorting is being carried out, such as training provided by the aerodrome operator, monitoring by airport security staff and enforcement by Transport Canada. While these measures may well go to ensuring that this requirement is being met, it is nevertheless the case that there is nothing in the Regulations that gives any indication as to how a person who appoints an escort is to “ensure” the escort remains with the person under escort. How, short of keeping in continuous contact with the escort, is this requirement to be met?

- 3 -

19. Sections 55 to 63 (SOR/2000-111 and SOR/2002-188)

Under these provisions, an air carrier, operator of an aircraft, aerodrome operator or screening authority, as the case may be, must take different specified actions in response to a "threat" or a "specific threat". The Regulations do not explain the distinction between these two terms. In its reply, the Department indicates that air carriers are provided with confidential guidelines to determine whether a threat is considered specific or not. It is unclear whether operators of aircraft, aerodrome operators and screening authorities are also provided with the guidelines. In any case, perhaps a copy of the guidelines should be requested.

November 19, 2007
SA/mh

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
PAUL DEWAR, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

c/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ

September 28, 2007

William McCullough, Esq.
Director General
Executive Services
Department of Transport
26th Floor, Room 2626
Tower C, Place de Ville
OTTAWA, Ontario
K1A 0N5

Dear Mr. McCullough:

Our Files: SOR/2000-111, Canadian Aviation Security Regulations
SOR/2002-188, Regulations Amending the Canadian Aviation
Security Regulations
SOR/2004-16, Regulations Amending the Canadian Aviation
Security Regulations
SOR/2006-340, Regulations Amending the Canadian Aviation
Security Regulations

I have reviewed the referenced Regulations prior to placing them before the Joint Committee, and would bring to your attention the following matters.

1. The Regulations refer to a "screening officer" in sections 2(g), 3(f), 5, 6, 7(1) and (2), 10, 26(1.1), 41.3(1)(c), 49(2), 50(1) and (3) and 50.1, but this term is not defined. Although these Regulations are made under the *Aeronautics Act*, a definition is found in section 2 of the *Canadian Air Transport Security Authority Act*, and perhaps a definition should be added to these Regulations referring to the definition in section 2 of that Act.

- 2 -

2. Section 1, definitions of "screening" and "screening authority", and sections 5, 7(1), 10, 11(1), 11(2), 12(1) to (3) and 65.1(1) (SOR/2004-16)

"Screening", as defined in section 1, means

the checking, identification, observation, inspection or authorized search of persons, goods and other things in the possession or control of persons who are screened and vehicles under the care or control of persons who are screened[.]

First, I note that the definition of "goods" in section 4.7 of the Act includes

anything that may be taken or placed on board an aircraft, or that may be brought into an aerodrome or other aviation facility, including personal belongings, baggage, cargo and conveyances.

This definition includes "other things" and "vehicles". Therefore, it is unnecessary to expressly refer to these items in the definition of "screening" found in section 1.

Second, the definitions of "screening authority" in section 1 and "authorized search" in section 5 in each case appear to unnecessarily duplicate the quoted passage from the definition of "screening", and I would suggest that the duplicated portion be removed. For example, "screening authority" could be defined as "a person responsible for screening under an order made under subsection 3(1)". Section 5 should also be amended along the following lines: "For the purposes of section 4.7 of the Act, an authorized search is a search carried out by a screening officer during screening."

Sections 7(1) and 10 refer to

an authorized search of persons, goods or other things in the possession or control of persons who are screened and vehicles under the care or control of persons who are screened[.]

Given the definition of "screening" in section 1 and "authorized search" in section 5, it would seem that these provisions should simply refer to "an authorized search".

Similarly, sections 11(1) and (2) refer to "a screening of their person or goods or other things in their possession or control or a vehicle under their care or control" where, again, it seems these provisions should simply refer to "a screening."

- 3 -

Sections 12(1) and (2) contain a similar formulation, in that they refer to “a screening of their person, their carry-on baggage or other things in their possession or control or a vehicle under their care or control” (emphasis added). Here, again, it would seem that these provisions should refer merely to “screening.” However, I would also value your advice as to the reason the words “carry-on baggage” were included and the word “goods” was not included. These comments also apply with respect to section 65.1(1), which contains similar wording.

Section 12(3) refers to “a screening of their person or things in their possession or control or a vehicle under their care or control” (emphasis added). Again, this provision should seemingly refer to “a screening”, and I would appreciate your advice as to the reason the word “goods” was not included in this provision.

In sum, the formulation of items following the words “authorized search” or “screening” in the above-noted provisions appears to lack consistency, but in all cases the provisions should apparently refer simply to “an authorized search” or “a screening”.

3. Section 3(1) (SOR/2000-111)

It appears that the opening portion of this provision should refer to section 4.71(2) of the Act instead of section 4.7(2).

4. Section 10 (SOR/2004-16)

This provision requires that a person who refuses to submit to an authorized search, when requested to do so by a screening officer, must not enter into or remain inside a restricted area. However, section 4.85(1) of the Act provides that

If an aviation security regulation... requires a person to be screened, a person shall not enter or remain in an aircraft or in an aviation facility or a restricted area of an aerodrome unless the person permits a screening, or screenings, to be carried out in accordance with the regulation[.]

Given that an authorized search is included in the meaning of “screening” under section 1 of the Regulations, is it not the case that section 10 duplicates section 4.85(1) of the Act? What other purpose does section 10 actually serve?

- 4 -

5. Section 16 (SOR/2000-111)

This provision provides that an air carrier must not allow a person who is on board an aircraft to have access to a weapon, explosive substance or incendiary device. Section 18 is similar in that it provides that an air carrier must not “knowingly” allow a person to transport goods that contain a loaded firearm, explosive substance or incendiary device. I would appreciate your advice as to the reason “knowingly” was included in section 18, yet not included in section 16.

6. Section 25(1), English version (SOR/2000-111)

The English version of this provision states that a peace officer may carry or have access to a weapon at an aerodrome “while in the performance of duties”. I would suggest that this provision should more appropriately read “while in the performance of the officer’s duties”, and refer you by way of example to the French version.

7. Section 27(1) (SOR/2000-111)

Pursuant to this provision, an air carrier may allow the pilot-in-command or an employee of a federal or provincial department or agency that is engaged in wildlife control to have access to an unloaded firearm on board an aircraft if the firearm is necessary for “survival purposes”. I would appreciate your explanation of the “survival purposes” that could arise while on board an aircraft, and how access to an unloaded firearm would serve those purposes.

8. Section 30(2)(a) (SOR/2000-111)

Pursuant to this provision, an air carrier must not transport a person in the custody of an escort officer unless the organization responsible for the person in custody has provided written confirmation that it has determined whether the person is a maximum, medium or minimum risk to the safety of air carrier, aerodrome operations and the traveling public. Can you provide the criteria for determining the level of risk and indicate where those criteria may be found?

9. Section 31(1)(b), French version (SOR/2000-111)

The words “immédiatement avant l'embarquement” in the French version of this provision should read “immédiatement avant de monter à bord l'aéronef”, in order to maintain consistency with wording used throughout the Regulations. I refer you by way of example to the French version of sections 25(2)(d), 30(2)(f) and 31(3)(b).

- 5 -

10. Section 39(1) (SOR/2006-340)

This provision governs the issuance of a “restricted area identity card” by an aerodrome operator to a qualified person. Pursuant to section 4.71(2)(g)(iii) of the Act, the Governor in Council may make regulations

(g) requiring any person or any class of persons to have a security clearance as a condition to conducting any activity specified in the regulations or to being

(iii) the holder of a restricted area pass, within the meaning of section 1 of the *Canadian Aviation Security Regulations*[.]

[Emphasis added.]

Since Parliament has used the term “restricted area pass” in the Act, it appears necessary to continue to use the same term in the Regulations. Therefore, references to a “restricted area identity card” should be replaced with “restricted area pass”, and this latter term should be defined in section 1.

11. Sections 41.2 and 41.3(2) (SOR/2006-340)

Pursuant to section 41.2, the Minister “may” ask the Canadian Air Transport Security Authority (CATSA) to deactivate a restricted area identity card if he has been notified under section 41.4 that the employee no longer requires ongoing access to restricted areas, or if the security clearance of the person to whom the card has been issued is suspended or cancelled. I note for contrast that, under section 41.3(1), an aerodrome operator “must immediately” ask CATSA to deactivate a card if certain conditions have been met. I would appreciate your advice as to the purpose of providing the Minister with discretion in this instance. Under what circumstances would the Minister exercise his discretion not to request that a card be deactivated notwithstanding that one of the listed conditions has been met?

In addition, I note that section 41.3(2) states that an aerodrome operator “must not” ask CATSA to deactivate a card for a reason that is not set out in section 41.3(1). If it is necessary to state such a restriction here, should it not also be stated in section 41.2, in relation to the Minister?

12. Sections 43 and 43.1 (SOR/2006-340)

These provisions impose record-keeping obligations upon CATSA and aerodrome operators. However, other than under sections 43.1(2) and (3), which only apply to a specified subset of records, these provisions do not

- 6 -

indicate how long the records must be retained. I suggest that these provisions should provide clear timelines for record retention.

13. Sections 47(4) and 47.1(4) (SOR/2006-340)

These provisions require that plans be provided to the Minister on reasonable notice. I suggest that the words "given by the Minister" be added after "reasonable notice", and refer you to section 43.1(4) as an example.

14. Section 47.2 (SOR/2006-340)

This section provides that CATSA and aerodrome operators must "regularly back up" certain databases. Could this section not specify an actual interval at which archiving must occur?

15. Section 48(2)(b) (SOR/2006-340)

Pursuant to this section, no person may disclose a personal identification code. I would refer you to the definition of "personal identification code" in section 1 and to section 42, which indicate that an aerodrome operator may assign such codes. Hence, this provision should state that it does not apply to an aerodrome operator or a person designated by the aerodrome operator when that person assigns a code in accordance with the Regulations.

16. Section 52(b) (SOR/2006-340)

Pursuant to this provision, an aerodrome operator must ensure that any person who is in a restricted area and is not in possession of a restricted area identity card is, in the case of a "confined area", kept under surveillance. The ordinary meaning of the word "confined" would suggest that any enclosed area, however so enclosed and regardless of size, would fall under this provision. For example, an aerodrome could itself be considered a "confined area". What is intended to constitute a "confined area"? Could this not be more clearly indicated?

17. Section 52.1(1) (SOR/2006-340)

The English and French versions of this provision are discrepant, in that the French version requires an aerodrome operator to ensure at least one escort is provided for every "group" of 10 persons, whereas the English version appears to require that an aerodrome operator ensure at least one escort is provided simply for every 10 persons. In other words, the English version appears to require a general ratio of one escort per 10 persons, regardless of whether those persons are in groups or not.

- 7 -

18. Section 52.2(3)(b) (SOR/2006-340)

Section 52(a) requires an aerodrome operator to ensure that a person who is in a restricted area and is not in possession of a restricted area identity card is escorted by a person in possession of an active restricted area identity card. Section 52.2(3)(b) requires the person who appoints an escort to ensure that the escort remains with the person under escort while they are in the restricted area. I would value your advice as to how it is intended that the person who appoints the escort is to ensure that the escort remains with the person throughout the time the person is in a restricted area.

19. Sections 55 to 63 (SOR/2000-111 and SOR/2002-188)

I would appreciate your advice as to the intended difference between "threat" and "specific threat" as used in these provisions. For example, under section 55(1), an air carrier that is made aware of a "threat" against an aircraft or a flight must immediately determine whether there is a "specific threat" that jeopardizes the security of the aircraft or flight. However, under section 55(2), an operator of an aircraft, other than an air carrier, who is made aware of a "threat" against an aircraft or a flight must immediately determine whether the "threat" jeopardizes the security of the aircraft or flight.

20. Section 65(e), French version (SOR/2000-111)

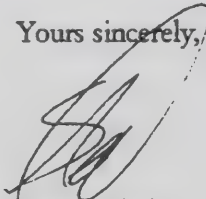
The French version of this provision should read "un transporteur aérien", rather than "le transporteur aérien".

21. Section 65.1(1)(b)(i), French version (SOR/2002-188)

The word "transportées" should be added after the word "munitions" in the French version of this provision.

I look forward to receiving your comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,



Shawn Abel
Counsel

/mh



Transport Canada

Transports Canada

NOV 05 2007

Mr. Shawn Abel
Counsel
Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, ON
K1A 0N4

Dear Mr. Abel:

SOR/2000-111, Canadian Aviation Security Regulations
SOR/2002-188, Regulations Amending the Canadian Aviation Security Regulations
SOR/2004-16, Regulations Amending the Canadian Aviation Security Regulations
SOR/2006-340, Regulations Amending the Canadian Aviation Security Regulations

This is in response to your letter of September 28, 2007, in which you raised concerns with respect to certain provisions of the *Canadian Aviation Security Regulations* (the Regulations) and the above referenced amendments to them.

1. "Screening Officer" SOR/2000-111

The Regulations will be amended to include the definition "screening officer" as suggested.

2. Sections 1, 5, 7(1), 10 to 12 and subsection 65.1(1) (SOR/2004-16)
3. Subsection 3(1) (SOR/2000-111)
4. Section 10 (SOR/2004-16)

The regulatory issues you identified were raised in departmental consultations with legal counsel and stakeholders. The aviation security provisions of the *Aeronautics Act* (the Act) were completely replaced by the portions of the *Public Safety Act, 2002* that were brought into force in 2004. Proposed amendments to the Regulations addressing the interaction between the Act and the Regulations will be published in *Canada Gazette* in the coming months. The proposed amendments will contain the following changes: the definition of screening in the Regulations will be repealed in order to avoid a duplication between the Act and the Regulations; the definition of goods in the Act will be integrated throughout the Regulations where it is not necessary to single out any goods in particular; section 3 of the Regulations will be repealed as the Act now sets out direct powers to make security measures; section 5 of the Regulations will be repealed as the concept of an

"authorized search" is no longer part of the Act; and, section 10 of the Regulations will be repealed because it duplicates section 4.85 of the Act.

5. Sections 16 and 18 (SOR/2000-111)

The word "knowingly" is used in section 18 to explain that it is an offence for an air carrier to allow a person to transport a loaded firearm, incendiary device or explosive substance once the air carrier has ascertained that the baggage contains any of these items. In section 16, the air carrier has not made that determination but it must not allow persons on board an aircraft to have access to these types of items.

6. Subsection 25(1), English version (SOR/2000-111)

The Regulations will be amended to specify "the officer's duties" as suggested.

7. Subsection 27(1) (SOR/2000-111)

This provision merely requires that ammunition not be loaded in the firearm during flight. The pilot-in-command or departmental employee could load the weapon post-flight, if needed, in emergency situations (e.g. for survival purposes in the event of a plane crash in a remote location or when responding to poaching complaints).

8. Paragraph 30(2)(a) (SOR/2000-111)

Each organization assigned to escort a person in custody (e.g. Citizenship and Immigration Canada) has internal guidelines and operational requirements to follow. The criteria for determining the level of risk are established by each respective organization in accordance with their programs, practices and procedures.

9. Paragraph 31(1)(b), French version (SOR/2000-11)

The Regulations will be amended to read "immédiatement avant de monter à bord de l'aéronef" as suggested.

10. Subsection 39(1) (SOR/2006-340)

The Regulations will be amended to include a definition of restricted area pass but Transport Canada will need some time to consult interested parties with respect to the suggestion that the restricted area identity card must be re-named.

11. Sections 41.2 and subsection 41.3(2) (SOR/2006-340)

The verb "may" was used in section 41.2 of the Regulations in order to avoid making the Minister of Transport the subject of an offence-creating provision. With respect to the Minister's discretion, the "may-if" structure in this section should be read as mandatory

and not discretionary. Authority for the relevant principle of interpretation - that a may can be obligatory if a failure to exercise the power would tend to defeat the purpose of the scheme - is discussed in Professor Sullivan's *Statutory Interpretation* (Irwin Law, 1997 at 84-86) and Professor Côté's *Interpretation des lois* (Les Éditions Yon Blaid, 2nd ed., 1990 at 221-225).

Subsection 41.3(2) was added to the Regulations at the request of unions representing airport workers. There was a genuine concern that aerodrome operators would ask for restricted area identity cards to be deactivated for disciplinary reasons unrelated to aerodrome security - smoking offences, for instance. This fear does not apply to the Minister of Transport so a parallel provision was not added to section 41.2.

12. Sections 43 and 43.1 (SOR/2006-340)

CATSA's obligation to retain records is contained in the *Access to Information Act*, the *Privacy Act*, the *Library and Archives Act* and their associated regulations. Given those obligations and the potential for conflict, it was decided - after consultation with Department of Justice counsel - not to specify a retention period in section 43 of the Regulations.

With respect to subsections 43.1(2) and (3), an aerodrome operator is subject to the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*. As that Act does not set out minimum retention periods, the subsections in question set out a ground-floor requirement for the retention of restricted area identity card records that do not have ongoing operational purposes.

These decisions are consistent with the government's policy of not expanding the regulatory burden unnecessarily.

13. Subsections 47(4) and 47.1(4) (SOR/2006-340)

The Regulations will be amended to include "by the Minister" as suggested.

14. Section 47.2 (SOR/2006-340)

In keeping with the smart regulations initiative aimed at improving the government's regulatory performance, Transport Canada deliberately chose not to specify an actual interval at which archiving must occur. CATSA and aerodrome operators must make that determination and execute the process.

15. Paragraph 48(2)(b) (SOR/2006-340)

Subsection 48(2) of the Regulations will be amended in order to treat combination codes and personal identification codes similarly. The designated provisions for that subsection will be amended accordingly.

16. Paragraph 52(b) (SOR/2006-340)

The purpose of this section is to accommodate the various sizes of construction projects that occur at aerodromes. The size of a "confined area" could vary from one as small as a bathroom to one as large as the addition of a new terminal.

17. Subsection 52.1(1) (SOR/2006-340)

The French version of subsection 52.1(1) of the Regulations will be amended to remove the word "groupe" and to better reflect the provision expressed in the English version.

18. Paragraph 52.2(3)(b) (SOR/2006-340)

There are various mechanisms in place at each aerodrome to ensure that this is being carried out. For example, training is provided by the aerodrome operator; monitoring is done by airport security staff and enforcement is carried out by Transport Canada Inspectors.

19. Sections 55 to 63 (SOR/2000-111 and SOR/2002-188)

Air carriers are provided with confidential guidelines to determine whether a threat is considered specific or not.

20. Paragraph 65(e), French version (SOR/2000-111)

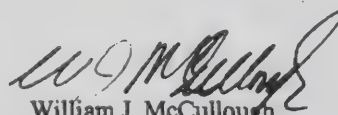
The Regulations will be amended to read "un" instead of "le", as suggested.

21. Subparagraph 65.1(1)(b)(i), French version (SOR/2002-188)

The Regulations will be amended to include "en la possession d'une" after the word "munitions" to be consistent with similar regulatory provisions.

We anticipate the amendments will be completed by fall/winter 2008. I trust the above responses are acceptable.

Yours sincerely,



William J. McCullough
Director General
Executive Services

Annexe J

TRANSLATION / TRADUCTION**NOTE SUR LES DORS/2000-11, RÈGLEMENT CANADIEN SUR LA SÛRETÉ AÉRIENNE, DORS/2002-188, RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT CANADIEN SUR LA SÛRETÉ AÉRIENNE, DORS/2004-16, RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT CANADIEN SUR LA SÛRETÉ AÉRIENNE, DORS/2006-340, RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT CANADIEN SUR LA SÛRETÉ AÉRIENNE**

Les observations suivantes se rapportent aux points tels qu'ils sont numérotés dans la lettre que l'avocat-conseil a adressée au ministère des Transports le 28 septembre 2007. Les points 5, 7, 8, 12 et 13 ont fait l'objet d'une réponse satisfaisante. Les points 1 à 4, 6, 9, 10, 15, 17, 20 et 21 ont donné lieu à une promesse d'action. Les autres points sont traités ci-dessous.

11. Article 41.2 et paragraphe 41.3(2) (DORS/2006-340)

Concernant l'emploi de « may » à l'article 41.2, le ministère déclare qu'il ne s'agit pas d'accorder au ministre un pouvoir discrétionnaire, mais de lui imposer une obligation impérative. Il explique qu'on emploie « may » au lieu du terme habituel de « shall » pour éviter de rendre le ministre responsable d'une infraction. (Le paragraphe 7.3(3) de la Loi interdit sous peine d'infraction de contrevenir à une disposition des règlements, par exemple, en ne remplissant pas une obligation impérative.) L'explication du ministère ne tient pas compte du fait que, si le terme « may » est censé imposer une obligation impérative, le manquement à cette obligation n'en constituerait pas moins une contravention au Règlement et entraînerait une responsabilité pénale. Si l'intention est d'obliger le ministre à agir dans les circonstances énoncées à l'article 41.2, il faudrait le préciser.

Pour ce qui est de la différence entre l'article 41.2 et le paragraphe 41.3(2), le ministère explique que le paragraphe 41.3(2) vise à empêcher que l'exploitant d'un aéroport pénalise illégitimement un travailleur d'aéroport en désactivant sa carte d'identité de zone réglementée. Le paragraphe 41.3(2) interdit à l'exploitant d'un aéroport de demander la désactivation d'une carte pour une raison autre que celles qui figurent au Règlement. Selon le ministère, il n'y a pas lieu de craindre que le pouvoir dont est investi le ministre de demander la désactivation d'une carte d'identité de zone réglementée ne conduise à une mesure illégitime. Néanmoins, il ressort de la réponse du ministère que le pouvoir de demander la désactivation de la carte d'un travailleur est toujours susceptible d'abus. Même si un tel abus est improbable de la part du ministre, le ministère ne donne aucune raison pour laquelle le ministre ne devrait pas être assujéti aux mêmes limitations que l'exploitant d'un aéroport.

- 2 -

14. Article 47.2 (DORS/2006-340)

Concernant l'obligation faite aux exploitants d'aérodrome et à l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) de « régulièrement faire des copies de secours » de certaines bases de données, le ministère déclare qu'il revient à chaque personne physique ou morale de choisir l'intervalle d'archivage des bases de données. (Ce serait un exemple d'« initiative de déréglementation intelligente ».) Il semble étrange que n'importe quel intervalle, aussi long soit-il, soit considéré comme répondant à l'obligation de faire régulièrement des copies de secours des bases de données en question. Peut-être faudrait-il demander au ministère de confirmer que tel est bien le cas. Il vaudrait mieux, semble-t-il, que la disposition précise un intervalle maximal ou un moins un critère objectif à cet égard en exigeant, par exemple, qu'on fasse des copies de secours des bases de données assez souvent pour assurer raisonnablement leur intégrité.

16. Alinéa 52b) (DORS /2006-340)

Aux termes de cette disposition, l'exploitant d'un aérodrome doit veiller à ce que toute personne qui se trouve dans une zone réglementée et qui n'est pas en possession d'une carte d'identité de zone réglementée soit sous surveillance lorsqu'il se trouve dans une « zone fermée ». Le ministère explique que le terme « zone fermée » a le sens ordinaire d'une zone fermée de quelque taille que ce soit, par exemple, une zone « aussi petite qu'une salle de toilette [ou] aussi grande qu'une nouvelle aérogare ». Cette définition engloberait donc un aérodrome tout entier ou n'importe quel autre bâtiment. En fait, le terme « zone fermée » ne semble pas exclure grand-chose. Si c'est le cas, on pourrait suggérer de reformuler la disposition de manière à la rendre d'application générale, peut-être en exigeant la surveillance dans toutes les zones réglementées et en ne précisant que les zones où la surveillance n'est pas exigée.

18. Alinéa 52.2(3)b) (DORS/2006-340)

À la question de savoir comment la personne qui nomme une escorte aux termes de l'alinéa 52a) est censée « veiller à ce que » l'escorte demeure avec la personne escortée, le ministère répond qu'il y a à chaque aérodrome divers moyens d'assurer les escortes nécessaires, entre autres, la formation que donne l'exploitant de l'aérodrome, la surveillance qu'assure le personnel de sécurité de l'aéroport et le contrôle d'application qu'exerce Transports Canada. Ces mesures contribuent sans doute grandement à assurer le respect de cette exigence, mais il reste que le Règlement n'indique pas comment la personne qui nomme une escorte doit « veiller à ce que » l'escorte demeure avec la personne

- 3 -

escortée. Comment remplir cette exigence sinon en restant en contact constant avec l'escorte?

19. Article 55 à 63 (DORS/2000-111 et DORS/2002-188)

Aux termes de ces dispositions, le transporteur aérien, l'utilisateur d'un aéronef, l'exploitant d'un aéroport ou l'administration de contrôle, selon le cas, doit prendre certaines mesures en réponse à une « menace » ou à une « menace précise ». Le Règlement n'explique pas la différence entre les deux. Dans sa réponse, le ministère indique qu'on remet aux transporteurs aériens des lignes directrices confidentielles leur permettant de déterminer si une menace est considérée comme précise ou non. Remet-on aussi les lignes directrices aux utilisateurs d'aéronef, aux exploitants d'aéroport et aux administrations de contrôle? Ce n'est pas clair. De toute façon, peut-être faudrait-il demander à recevoir une copie des lignes directrices.

Le 19 novembre 2007
SA/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 28 septembre 2007

Maître William McCullough
Directeur général
Services exécutifs
Ministère des Transports
26^e étage, pièce 2626
Tour C, Place de Ville
OTTAWA (Ontario)
K1A 0N5

Maître,

N/Réf.: DORS/2000-11, Règlement canadien sur la sûreté aérienne
DORS/2006-340, Règlement modifiant le Règlement canadien sur la
sûreté aérienne
DORS/2004-16, Règlement modifiant le Règlement canadien sur la
sûreté aérienne
DORS/2002-188, Règlement modifiant le Règlement canadien sur la
sûreté aérienne

Ayant examiné les règlements mentionnés en objet avant d'en saisir le Comité mixte, je porte à votre attention les questions suivantes.

1. Le Règlement mentionne le terme « agent de contrôle » ou « agents de contrôle » aux paragraphes 2g) et 3f), aux articles 5 et 6, aux paragraphes 7(1) et (2), à l'article 10, au paragraphe 26(1.1), à l'alinéa 41.3(1)c), aux paragraphes 49(2) et 50(1) et (3) et à l'article 50.1, mais sans le définir. Bien que le Règlement soit pris en application de la Loi sur l'aéronautique, on trouve une définition du terme à l'article 2 de la Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien. Peut-être faudrait-il l'ajouter au Règlement en renvoyant à la définition de l'article 2 de la Loi.

2. Article 1, définitions de « contrôle » et d'« administration de contrôle », et article 5, paragraphe 7(1), article 10, paragraphes 11(1) et 11(2), 12(1) à (3) et 65.1(1) (DORS/2004 16)

- 2 -

Le terme « contrôle », tel que défini à l'article 1, désigne :

La vérification, l'identification, l'observation, l'inspection ou la fouille des personnes, des biens et autres choses en la possession ou sous le contrôle des personnes qui font l'objet d'un contrôle, ainsi que des véhicules sous leur garde ou sous leur contrôle[.]

Premièrement, je note qu'à l'article 4.7 de la Loi le terme « bien » désigne

Tout ce qui peut être soit apporté ou placé à bord d'un aéronef, soit apporté dans un aéroport ou d'autres installations aéronautiques, notamment les effets personnels, les bagages, le fret et les moyens de transport.

Cette définition englobe d'« autres choses » et des « véhicules ». Il n'est donc pas nécessaire de mentionner expressément ces articles dans la définition de « contrôle » à l'article 1.

Deuxièmement, comme les définitions d'« administration de contrôle » à l'article 1 et de « fouille » à l'article 5 semblent reproduire inutilement le passage cité de la définition de « contrôle », je proposerais d'en supprimer le passage redondant. Par exemple, on pourrait définir « administration de contrôle » comme « Personne responsable du contrôle en vertu d'un arrêté pris en vertu du paragraphe 3(1) ». On pourrait aussi modifier l'article 5 dans le sens que voici : « Pour l'application de l'article 4.7 de la Loi, les fouilles sont celles qui sont effectuées par un agent de contrôle au cours du contrôle ».

Le paragraphe 7(1) et l'article 10 parlent d'

une fouille des personnes, des biens ou autres choses en la possession ou sous le contrôle des personnes qui font l'objet d'un contrôle, ou des véhicules sous leur garde ou sous leur contrôle[.]

Vu la définition de « contrôle » à l'article 1 et de « fouille » à l'article 5, il suffirait, semble-t-il, que ces dispositions parlent simplement d'une « fouille ».

De la même façon, les paragraphes 11(1) et (2) parlent d'« un contrôle visant sa personne ou ses biens ou autres choses en sa possession ou sous son contrôle, ou un véhicule sous sa garde ou sous son contrôle » alors que, là encore, ils ne devraient parler que d'« un contrôle ».

Dans des termes semblables, les paragraphes 12(1) et (2) parlent de « se soumettre à un contrôle et de soumettre à un contrôle ses bagages de cabine ou

- 3 -

autres choses en sa possession ou sous son contrôle, ou un véhicule sous sa garde ou sous son contrôle » (c'est moi qui souligne). Là encore, il suffirait de parler simplement d'« un contrôle ». Par ailleurs, je vous serais reconnaissant de me dire pourquoi, selon vous, on ne parle pas ici de « biens », mais de « bagages de cabine ». La même chose vaut pour le paragraphe 65.1(1) où il y a une formulation semblable.

Le paragraphe 12(3) parle de « se soumettre à un contrôle ou soumettre à un contrôle les choses en sa possession ou sous son contrôle » (c'est moi qui souligne). Là encore, il suffirait de parler d'« un contrôle » et je vous serais reconnaissant de me dire pourquoi, selon vous, on ne parle pas ici de « biens ».

En somme, les énumérations suivant les mots « fouille » ou « contrôle » dans toutes ces dispositions semblent manquer d'uniformité et il devrait suffire dans tous les cas de parler simplement de « fouille » ou de « contrôle ».

3. Paragraphe 3(1) (DORS/2000-111)

La partie introductive de ce paragraphe devrait, semble-t-il, renvoyer non pas au paragraphe 4.7(2) de la Loi, mais bien au paragraphe 4.71(2).

4. Article 10 (DORS/2004-16)

Cet article interdit à une personne qui refuse d'obtempérer à la demande faite par l'agent de contrôle de le soumettre à une fouille d'entrer ou de demeurer dans une zone réglementée. Cependant, le paragraphe 4.85(1) de la Loi prévoit ceci :

Il est interdit à toute personne dont le contrôle est exigé par les règlements sur la sûreté aérienne [...] de monter ou de demeurer à bord d'un aéronef ou de pénétrer ou de demeurer dans des installations aéronautiques ou une zone réglementée d'un aéroport à moins qu'elle ne consente aux contrôles exigés par les règlements[.]

Vu que la définition de « contrôle » à l'article 1 du Règlement englobe la « fouille », l'article 10 ne fait-il pas double emploi avec le paragraphe 4.85(1) de la Loi? À quoi d'autre au juste sert l'article 10?

5. Article 16 (DORS/2000-111)

Cet article interdit au transporteur aérien de permettre à une personne qui se trouve à bord d'un aéronef d'avoir accès à une arme, à une substance explosive ou à un engin incendiaire. L'article 18 est semblable en ce qu'il interdit au transporteur aérien de « sciemment » permettre à une personne de transporter

- 4 -

une arme à feu chargée, une substance explosive ou un engin incendiaire. Je vous serais reconnaissant de me dire pourquoi, selon vous, l'adverbe « sciemment » figure à l'article 18, mais pas à l'article 16.

6. Paragraphe 25(1), version anglaise (DORS/2000-111)

La version anglaise dispose que l'agent de la paix peut, à un aéroport, avoir en sa possession une arme ou y avoir accès « while in the performance of his duties ». Je crois qu'il vaudrait mieux écrire « while in the performance of the officer's duties » et je vous renvoie à titre d'exemple à la version française.

7. Paragraphe 27(1) (DORS/2000-111)

Aux termes de ce paragraphe, le transporteur aérien peut permettre au commandant de bord ou à l'employé d'un ministère ou organisme fédéral ou provincial chargé du contrôle de la faune d'avoir accès, à bord d'un aéronef, à une arme à feu qui n'est pas chargée si celle-ci est nécessaire aux « fins de survie ». Je vous serais reconnaissant de m'expliquer à quelles « fins de survie » peut être nécessaire une arme à feu non chargée à bord d'un aéronef.

8. Alinéa 30(2)a) (DORS/2000-111)

Aux termes de cette disposition, il est interdit à un transporteur aérien de transporter une personne sous la garde d'un agent d'escorte à bord d'un aéronef à moins que l'organisme responsable de la personne sous garde lui ait fourni une confirmation écrite indiquant que l'organisme a évalué les faits pertinents et déterminé si la personne sous garde représente un niveau de risque maximal, moyen ou minime pour la sécurité des opérations du transporteur aérien et de l'aéroport, et du public voyageur. Pouvez-vous préciser les critères permettant de déterminer le niveau de risque et indiquer dans quel texte ils se trouvent?

9. Alinéa 31(1)b), version française (DORS/2000-111)

À la place de « immédiatement avant l'embarquement », il faudrait écrire « immédiatement avant de monter à bord de l'aéronef » afin de maintenir l'uniformité lexicale dans l'ensemble du Règlement. Je vous renvoie à titre d'exemple à la version française des alinéa 25(2)d, 30(2)f et 31(3)b).

10. Paragraphe 39(1) (DORS/2006-340)

Ce paragraphe régit la « délivrance des cartes d'identité de zone réglementée » par l'exploitant d'un aéroport à une personne qualifiée. Aux termes du sous-alinéa 4.71(2)g)(iii) de la Loi, le gouverneur en conseil peut, par règlement,

- 5 -

g) exiger d'une personne ou catégorie de personnes une habilitation de sécurité comme condition pour exercer les activités précisées ou pour être :

(iii) soit titulaire d'un laissez-passer de zone réglementée, au sens de l'article 1 du Règlement canadien sur la sûreté aérienne[.]

[c'est moi qui souligne]

Comme le législateur utilise le terme « laissez-passer de zone réglementée », il semble nécessaire d'en faire autant dans le Règlement. Par conséquent, il faudrait partout remplacer « carte d'identité de zone réglementée » par « laissez-passer de zone réglementée » et définir ce terme à l'article 1.

11. Article 41.2 et paragraphe 41.3(2) (DORS/2006-340)

Aux termes de l'article 41.2, le ministre peut demander à l'ACSTA de désactiver une carte d'identité de zone réglementée s'il est avisé conformément à l'article 41.4 que l'employé cesse d'avoir besoin d'accéder continuellement à des zones réglementées ou si l'habilitation de sécurité du titulaire de la carte a été suspendue ou annulée. Je note par contre qu'aux termes du paragraphe 41.3(1), l'exploitant d'un aéroport « doit immédiatement » demander à l'ACSTA de désactiver une carte si certaines conditions sont réunies. Je vous prierais de me dire pourquoi, selon vous, le ministre est investi dans ce cas d'un pouvoir discrétionnaire. Dans quelles circonstances le ministre opterait-il, en présence d'une des conditions énumérées, de ne pas demander la désactivation d'une carte?

En outre, je note que le paragraphe 41.3(2) « interdit » à l'exploitant d'un aéroport de demander à l'ACSTA de désactiver une carte d'identité de zone réglementée pour toute raison autre que l'une de celles figurant au paragraphe 41.3(1). S'il est nécessaire de faire cette réserve ici, ne faudrait-il pas aussi la faire à l'article 41.2 relativement au ministre?

12. Article 43 et 43.1 (DORS/2006-340)

Ces articles obligent l'ACSTA et les exploitants d'aéroport à tenir des registres. Cependant, mis à part les paragraphes 43.1(2) et (3), qui s'appliquent seulement à une certaine catégorie de registres, ces articles ne précisent pas pendant combien de temps il faut conserver ces registres. J'estime que ces dispositions devraient fixer des délais de conservation.

- 6 -

13. Paragraphes 47(4) et 47.1(4) (DORS/2006-340)

Ces paragraphes exigent que des plans soient mis à la disposition du ministre sur préavis raisonnable. Je propose de faire suivre « sur préavis raisonnable » des mots « de celui-ci » et je vous renvoie à titre d'exemple au paragraphe 43.1(4).

14. Article 47.2 (DORS/2006-340)

Aux termes de cet article, l'ACSTA doit « régulièrement faire des copies de secours » de certaines bases de données. Ne faudrait-il pas préciser ici l'intervalle d'archivage?

15. Alinéa 48(2)b) (DORS/2006-340)

Aux termes de cette disposition, il est interdit de communiquer un code d'identification personnel. Je vous renvoie à la définition de « code d'identification personnel » aux articles 1 et 42, qui disposent que l'exploitant d'un aérodrome peut attribuer ces codes. Cette disposition devrait donc préciser qu'elle ne s'applique pas à l'exploitant d'un aérodrome ou à une personne désignée par lui lorsque celle-ci attribue un code conformément au Règlement.

16. Alinéa 52b) (DORS/2006-340)

Aux termes de cet alinéa, l'exploitant d'un aérodrome doit veiller à ce que toute personne qui se trouve dans une zone réglementée et qui n'est pas en possession d'une carte d'identité de zone réglementée soit sous surveillance lorsqu'il se trouve dans une « zone fermée ». Suivant le sens ordinaire du terme « fermé », cette disposition viserait n'importe quelle zone fermée peu importe les modalités de fermeture et la taille. L'aérodrome lui-même pourrait être considéré comme une « zone fermée ». Que faut-il considérer comme une « zone fermée »? Ne pourrait-on pas définir plus clairement les choses?

17. Paragraphe 52.1(1) (DORS/2006-340)

Les versions anglaise et française de ce paragraphe ne concordent pas dans la mesure où la version française fait obligation à l'exploitant d'un aérodrome de veiller à ce qu'au moins une escorte soit affectée à chaque groupe de 10 personnes qui doivent être escortées alors que la version anglaise semble exiger qu'il affecte au moins une escorte par 10 personnes devant être escortées. En d'autres termes, la version anglaise semble fixer un rapport général d'une escorte par 10 personnes, peu importe que ces personnes soient en groupe ou non.

- 7 -

18. Alinéa 52.2(3)b) (DORS/2006-340)

Aux termes de l'alinéa 52a), l'exploitant d'un aéroport doit veiller à ce que toute personne qui se trouve dans une zone réglementée et qui n'est pas en possession d'une carte d'identité de zone réglementée soit sous escorte d'une personne qui est titulaire d'une carte d'identité de zone réglementée activée et en possession de celle-ci. Aux termes de l'alinéa 52.2(3)b), la personne qui nomme l'escorte doit veiller à ce que l'escorte demeure avec la personne escortée lorsqu'elle se trouve dans une zone réglementée. Je vous serais reconnaissant de me dire comment, selon vous, la personne qui nomme une escorte est censée veiller à ce que l'escorte demeure avec la personne escortée pendant tout le temps qu'elle passe dans une zone réglementée.

19. Article 55 à 63 (DORS/2000-111 et DORS/2002-188)

Je vous serais reconnaissant de m'expliquer la différence qu'on veut faire entre « menace » et « menace précise » dans ces articles. Par exemple, aux termes du paragraphe 55(1), le transporteur aérien qui est avisé d'une « menace » mettant en cause un aéronef ou un vol doit immédiatement déterminer s'il y a une « menace précise » qui compromet la sécurité de l'aéronef ou du vol. Cependant, aux termes du par 55(2), l'utilisateur d'un aéronef, autre qu'un transporteur aérien, qui est avisé d'une « menace » mettant en cause un aéronef ou un vol doit immédiatement déterminer s'il s'agit d'une « menace » qui compromet la sécurité de l'aéronef ou du vol.

20. Alinéa 65e), version française (DORS/2000-111)

La version française de cet alinéa devrait dire « un transporteur aérien » au lieu de « le transporteur aérien ».

21. Sous-alinéa 65.1(1)b)(i), version française (DORS/2002-188)

Il faudrait faire suivre « munitions » du mot « transportées » dans la version française de cette disposition.

Au plaisir de lire vos observations sur ces points.

Je vous prie d'agréer, Maître, l'expression de mes sentiments distingués.

Shawn Abel,
Conseiller juridique

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 5 novembre 2007

Monsieur Shawn Abel
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0N4

Monsieur,

DORS/2000-11	Règlement canadien sur la sûreté aérienne
DORS/2006-340	Règlement modifiant le Règlement canadien sur la sûreté aérienne
DORS/2004-16	Règlement modifiant le Règlement canadien sur la sûreté aérienne
DORS/2002-188	Règlement modifiant le Règlement canadien sur la sûreté aérienne

Je réponds à votre lettre du 28 septembre 2007 dans laquelle vous soulevez des questions concernant certaines dispositions du Règlement canadien sur la sûreté aérienne (le Règlement) et des Règlements le modifiant mentionnés en objet.

1. « Agent de contrôle » DORS/2000-111

On ajoutera au Règlement la définition d'« agent de contrôle » comme il est proposé.

2. Articles 1 et 5, paragraphe 7(1), articles 10 à 12 et paragraphes 65.1(1) (DORS/2004-16)
3. Paragraphe 3(1) (DORS/2000-111)
4. Article 10 (DORS/2004-16)

Les questions réglementaires que vous soulevez ont été soulevées lors des consultations que le ministère a menées auprès d'avocats-conseils et de parties prenantes. Les dispositions de la Loi sur l'aéronautique (la Loi) en matière de sûreté aérienne ont été entièrement remplacées par les dispositions

- 2 -

de la Loi de 2002 sur la sécurité publique entrées en vigueur en 2004. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au Règlement concernant l'interaction entre la Loi et le Règlement paraîtront dans la Gazette du Canada dans les mois qui viennent. Voici les modifications proposées : on abrogera la définition de « contrôle » dans le Règlement afin d'éviter le double emploi entre la Loi et le Règlement; on intégrera la définition de « biens » qui se trouve dans la Loi dans l'ensemble du Règlement lorsqu'il n'est pas nécessaire de préciser la nature particulière des biens; on abrogera l'article 3 du Règlement puisque la Loi prévoit maintenant le pouvoir direct de prendre des mesures de sécurité; on abrogera l'article 5 du Règlement puisque le concept de « fouille » ne fait plus partie de la Loi; et on abrogera l'article 10 du Règlement parce qu'il fait double emploi avec l'article 4.85 de la Loi.

5. Articles 16 et 18 (DORS/2000-111)

Le mot « sciemment » est employé à l'article 18 pour expliquer qu'il est interdit au transporteur aérien de permettre à une personne de transporter une arme à feu chargée, une substance explosive ou un engin incendiaire une fois qu'il a constaté que les bagages contiennent l'une ou l'autre de ces choses. À l'article 16, le transporteur aérien n'a pas fait cette constatation, mais il ne doit pas permettre à des personnes à bord de l'aéronef d'avoir accès aux choses de ce genre.

6. Paragraphe 25(1), version anglaise (DORS/2000-111)

On ajoutera les termes « the officer's duties » comme il est proposé.

7. Paragraphe 27.1 (DORS/2000-111)

Cet paragraphe exige seulement que l'arme à feu ne soit pas chargée pendant le vol. Le commandant de bord ou le fonctionnaire pourrait, dans des situations d'urgence, charger l'arme à feu au besoin (p. ex., à des fins de survie en cas d'écrasement de l'avion dans un endroit reculé ou en donnant suite à des plaintes de braconnage).

8. Alinéa 30(2)a) (DORS/2000-111)

Chaque organisme responsable de la personne sous garde (p. ex. Citoyenneté et Immigration Canada) a des lignes directrices internes et des nécessités opérationnelles à respecter. Les critères servant à déterminer le niveau de risque sont établis par chacun conformément à ses programmes, ses pratiques et ses procédures.

- 3 -

9. Alinéa 31(1)b), version française (DORS/2000-111)

On modifiera le Règlement afin qu'il dise « immédiatement avant de monter à bord de l'aéronef » comme il est proposé.

10. Paragraphe 39(1) (DORS/2006-340)

On ajoutera au Règlement une définition de « laissez-passer de zone réglementée », mais Transports Canada aura besoin de temps pour consulter les parties intéressées au sujet de la proposition d'appeler autrement la carte d'identité de zone réglementée.

11. Article 41.2 et paragraphe 41.3(2) (DORS/2006-340)

Le verbe « peut » est employé à l'article 41.2 afin d'éviter de rendre le ministre des Transports responsable d'une éventuelle infraction. Concernant le pouvoir discrétionnaire du ministre, il convient ici d'interpréter le tandem « peut-si » comme imposant une obligation plutôt que conférant un pouvoir discrétionnaire. Les justifications du principe d'interprétation en question — qu'un pouvoir discrétionnaire peut devoir être exercé si le fait de ne pas l'exercer va à l'encontre du but poursuivi — sont discutées dans le livre du professeur Sullivan *Statutory Interpretation* (Irwin Law, 1997, p. 84-86) et celui du professeur Côté *Interprétation des lois* (Éditions Yvon Blais, 2^e éd., 1990, p. 221-225).

Le paragraphe 41.3(2) a été ajouté au Règlement à la demande des syndicats représentant les travailleurs d'aéroport. On craignait en effet que les exploitants d'aérodrome ne demandent la désactivation des cartes d'identité de zone réglementée pour des raisons disciplinaires sans rapport avec la sécurité de l'aérodrome — infractions relatives à l'usage de tabac, par exemple. Comme cette peur n'a pas sa raison d'être dans le cas du ministre des Transports, l'article 41.2 ne contient pas de disposition parallèle.

12. Article 43 et 43.1 (DORS/2006-340)

L'ACSTA est tenue de conserver les registres conformément à la Loi sur l'accès à l'information, à la Loi sur la protection des renseignements personnels et à la Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada ainsi qu'à leurs règlements d'application. Étant donné ces obligations et le risque de conflit, il a été décidé, après consultation des avocats du ministère de la Justice, de ne pas fixer de délai de conservation à l'article 43 du Règlement.

Concernant les paragraphes 43.1(2) et (3), l'exploitant d'un aérodrome est assujéti à la Loi sur la protection des renseignements personnels et les

- 4 -

documents électroniques. Comme cette loi ne fixe pas de délais de conservation, les articles en question fixent un délai de conservation minimal des inscriptions au registre des cartes d'identité de zone réglementée qui n'ont pas d'utilité opérationnelle.

Ces décisions cadrent avec la volonté gouvernementale de ne pas alourdir inutilement le fardeau réglementaire.

13. Paragraphes 47(4) et 47.1(4) (DORS/2006-340)

On ajoutera au Règlement la mention « de celui-ci » comme il est proposé.

14. Article 47.2 (DORS/2006-340)

Dans le cadre de l'Initiative de déréglementation intelligente visant à améliorer la performance réglementaire du gouvernement, Transports Canada a délibérément choisi de ne pas fixer d'intervalle d'archivage. Il incombe à l'ACSTA et aux exploitants d'aérodrome d'établir et de suivre le processus.

15. Alinéa 48(2)b) (DORS/2006-340)

On modifiera le paragraphe 48(2) du Règlement de manière à traiter de la même façon les codes d'accès et les codes d'identification personnelle. Les dispositions concernées de ce paragraphe seront modifiées en conséquence.

16. Alinéa 52b) (DORS/2006-340)

Cette disposition tient compte de la taille variable des bâtiments construits sur un aérodrome. Il faut entendre par « zone fermée » un local aussi petit qu'une salle de toilette ou aussi grand qu'une nouvelle aérogare.

17. Paragraphe 52.1(1) (DORS/2006-340)

On supprimera de la version française le mot « groupe » pour coller davantage à la version anglaise.

18. Alinéa 52.2(3)b) (DORS/2006-340)

Chaque aérodrome emploie divers mécanismes à cet effet. Il y a, par exemple, la formation que donne l'exploitant de l'aérodrome; la surveillance qu'assure le personnel de sécurité de l'aéroport; et le contrôle d'exécution qu'exercent les inspecteurs de Transports Canada.

- 5 -

19. Article 55 à 63 (DORS/2000-111 et DORS/2002-188)

Il est fourni aux transporteurs aériens des lignes directrices confidentielles leur permettant de déterminer si une menace est précise ou non.

20. Alinéa 65e), version française (DORS/2000-111)

On mettre « un » à la place de « le » comme il est proposé.

21. Sous-alinéa 65.1(1)b)(i), version française (DORS/2002-188)

On ajoutera « en la possession d'une » après « munitions » afin d'aligner cette disposition réglementaire sur d'autres semblables.

Nous prévoyons que les modifications seront effectuées d'ici à l'automne/hiver 2008. J'espère que ces réponses sont acceptables.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

William J. McCullough
Directeur général
Services exécutifs

Appendix K

NOTE ON SOR/2005-346, PROTECTION OF PASSENGER INFORMATION REGULATIONS

Background

These Regulations govern the retention, use, and disclosure of passenger information provided to the Canada Border Services Agency (CBSA) by airlines and related third-party commercial agents in respect of all individuals traveling by air into Canada. The information is collected in two distinct categories, which may be cross-referenced only under specific conditions. Advanced passenger information (API) means the name, date of birth, citizenship or nationality, gender, passport number and reservation number of a passenger. Passenger name record (PNR) information includes all information held in the airline's or third party's reservation system in relation to a passenger, potentially including some API information, as well as the means of reservation and, if applicable, credit card information, connecting flight information, baggage information, seat number, meal preferences, and so on.

Pursuant to section 3 of the Regulations, API and PNR information may be retained by the CBSA for the purpose of identifying persons who are or may be involved with or connected to terrorism or terrorism-related crimes or other serious crimes, including organized crime, that are transnational in nature. Since section 3 is broadly worded and prospective in nature (that is, the data may be retained for identifying persons who may aid, commit, or abet crimes in the future), it is possible that the information of every individual entering Canada by air may be retained. API and PNR information must be stored separately from each other. Both types of information may be retained for up to 3.5 years and accessed by CBSA officers for the purpose of selecting persons for enhanced screening on their arrival, and by CBSA intelligence officials for section 3 purposes for investigations and for "conducting trend analysis and developing future risk indicators". Access to PNR information that could be used to identify the individual to whom it relates carries further restrictions, based upon the length of time since the initial retention. PNR information may be copied by an intelligence official to a CBSA enforcement database for section 3 purposes. API and PNR information may be shared for section 3 purposes with any Canadian government department, with certain states of the European Union or, pursuant to an international agreement or arrangement, with any other foreign government.

It should be noted that information that is API or PNR information may also be retained under the *Customs Act*, and that the retention, use and information sharing allowed for the purposes of that Act appear broader than what is allowed under these Regulations.

- 2 -

The November 30, 2007 letter from the Canada Border Services Agency

Counsel's March 2, 2007 letter to the Department of Public Safety and Emergency Preparedness raised 6 points of concern, to which the CBSA responded on November 30, 2007. Amendments were promised, subject to negotiations with the European Union pursuant to treaty obligations, in connection with the second paragraph of point 1, and points 3 and 5. It is suggested that a satisfactory answer was provided concerning the first paragraph of point 1. The remaining points are discussed below.

2. Section 3

Some clarity was sought concerning the use of the terms "terrorism", "terrorism-related crimes" and "other serious crimes, including organized crime, that are transnational in nature" in this provision, since these terms seem somewhat vague. It was asked whether reference could be made to similar terms found in the *Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)* and *Criminal Code*. The CBSA replied that the statutory term "terrorist activity" found in the *Code* is currently under debate by the courts and parliamentarians and thus should not be adopted. However, the fact that a similar statutory term is under debate seems only to underscore the need for clarity in these Regulations.

With respect to "serious crimes, including organized crime, that are transnational in nature", the reply indicates that the IRPA defines the terms "serious criminality" and "organized criminality", but seems to imply that since these terms are not exactly the same, they cannot be adopted. This misses the point that perhaps the terms used in these Regulations should be amended to conform to those already used by Parliament in the IRPA.

4 Paragraphs 7(2)(b) and 4(b)

Both of these provisions seem intended to prevent access to PNR information that could be used to identify an individual, although one provision prohibits access to the name of a person while the other provision prohibits access to any information "that could serve to identify the person to whom the information relates". This implies that data other than a name could be used to identify a person and, therefore, that preventing access only to a person's name would not actually protect that person's identity. The reply in this regard seems to miss the point, since the CBSA agrees that the two provisions are different in the manner described, but still asserts that each provision prevents access to information that could identify a person.

- 3 -

6. Paragraphs 9(b) and 11(b)

When passenger information is to be shared with another Canadian government department or a foreign state, these provisions require that the other entity first undertake to provide the same “type” of protection of the data that the CBSA provides. Details were sought concerning what constitutes the same “type” of protection. The CBSA’s reply indicates that in general the type of protection required is that described under section 107 of the *Customs Act*. Presumably this is so because the same passenger information that may be retained under the IRPA and is governed by these Regulations may also be retained under the *Customs Act*. However, the protection that must be provided to passenger information collected under the *Customs Act* is not the same as the protection required under these Regulations. For example, the *Customs Act* does not specify any time limit for the retention of information, and allows information to be shared with a peace officer for use in the investigation of an alleged offence subject to prosecution by indictment under any Act of Parliament or of the legislature of a province.

The CBSA described the protection that the government of the United States must apply to PNR information (but not, apparently, API information) shared by the CBSA, pursuant to a Memorandum of Understanding between Canada and the United States. It is worth noting that the United States has agreed to only use shared PNR information for the same purposes as set out in these Regulations, but that it may retain the data for longer periods than are permitted under these Regulations. It should be confirmed whether an agreement exists with the United States concerning API information, whether any agreements exist concerning the sharing of passenger information with foreign states other than the United States and, finally, whether any information is being shared in the absence of such agreements.

Finally, the CBSA did not respond to counsel’s suggestion that the criteria for determining whether the same “type” of protection is provided by another entity should be expressly set out in the Regulations.

January 7, 2008
SA/mh

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
PAUL DEWAR, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ

March 2, 2007

Ms. Suzanne Hurtubise
Deputy Minister
Department of Public Safety and
Emergency Preparedness
340 Laurier Avenue West, 13th floor
OTTAWA, Ontario
K1A 0P8

Dear Ms. Hurtubise:

Our File: SOR/2005-346, Protection of Passenger Information Regulations

I have reviewed the referenced instrument prior to placing it before the Joint Committee, and would value your advice respecting the following matters:

1. Section 2

This section prohibits the Canada Border Services Agency (CBSA) from retaining, providing access to, or disclosing advance passenger information (API) or passenger name record (PNR) information for the purposes of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) except in accordance with the Regulations. The Regulatory Impact Assessment Statement accompanying the Regulations indicates that API and PNR information is collected under authority conferred both by the IRPA and the *Customs Act*. Is the retention, use and disclosure of this information for the purposes of the *Customs Act* governed by some other legislation?

In addition, I suggest that it would be preferable from a drafting standpoint to define "API information" and "PNR information" in the definitions of "advance passenger information" and "passenger name record information" found in section 1, rather than effectively splitting the definitions of those terms between two provisions.

- 2 -

2. Section 3

I would value your advice respecting the exact meaning of “terrorism”, “terrorism-related crimes” and “other serious crimes, including organized crime, that are transnational in nature” as these terms are used in this section. Would it not be possible to express the intended scope of section 3 more clearly and precisely? More particularly, could reference not be made to terms defined in primary legislation, such as “serious criminality” in the IRPA and “terrorist offence” and “terrorist activity” in the *Criminal Code*?

3. Paragraphs 7(4)(a), 7(5)(a), 9(c) and 11(c)

These provisions refer to the “data elements contained in the PNR information”, a phrase not defined in the Regulations, and your advice as to the difference between that phrase and “PNR information” would be appreciated. It would seem that in each case these phrases would be interchangeable. For example, in paragraph 7(4)(a), “the data elements contained in the PNR information that could serve to identify the person to whom the information relates” could read “the PNR information that could serve to identify the person to whom the information relates” without altering the apparent meaning. Assuming this is the case, and in order to avoid any presumption that a different meaning is intended by the use of a different term, as well as ensure consistency with the use of the phrase “PNR information” throughout the Regulations, I would suggest that these provisions be amended accordingly.

4. Paragraphs 7(2)(b) and 4(b)

Paragraph 7(2)(b) allows access, within a certain time period after the collection of the information, to the PNR information of a person, other than their name, for the purposes of conducting trend analysis or developing future risk indicators. However, paragraph (4)(b) allows access, within a later time period, to PNR information other than that which “could serve to identify the person to whom the information relates”. This means that there is PNR information other than the name that can serve to identify a person, and thus that removing only the name from the accessible PNR information does not prohibit identification of the person. What, then, is the purpose of excluding only the name from access under paragraph (2)(b)?

5. Paragraph 9(a), French version

The English version of this provision allows the disclosure of API and PNR information following a determination by a CBSA official on an objective standard (an official “has determined”), while the French version requires a

- 3 -

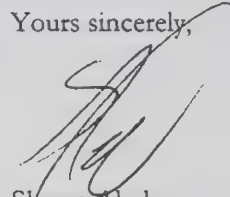
subjective standard of determination (an official "est d'avis"). Under the former, the official makes a factual determination, while under the latter, the question is simply one of opinion. As a general principle, subordinate legislation governing a decision to be made by a public official should be cast in objective terms. Hence, the French version should be amended to conform to its English counterpart.

6. Paragraphs 9(b) and 11(b)

These paragraphs provide that, in order for the CBSA to share API or PNR information with another Canadian government department under section 9 or the government of a foreign state under section 11, the other entity must have undertaken to provide the same "type" of protection as the CBSA provides to the data. What are the criteria for determining whether the protection provided will be of the same "type"? Particularly, is the other entity required to specify (i) a maximum retention period for the data (and if so, what is that period?); and (ii) that the data will not be used for purpose other than that set out in section 3? Would it not be possible to set out in the Regulations the criteria for making this determination?

I look forward to receiving your comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,



Shawn Abel
Counsel

/mh

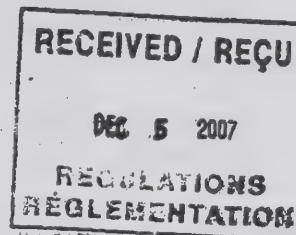


Canada Border
Services Agency

Agence des services
frontaliers du Canada

NOV 30 2007

Mr. Shawn Abel
Counsel
c/o Senate of Canada
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
56 Sparks Street
Ottawa, Ontario K1A 0A4



Dear Mr. Abel:

Our file: SOR/2005-346, *Protection of Passenger Information Regulations*

In response to your correspondence of September 12, 2007, and as promised last spring, I am pleased to confirm that the joint Canada Border Services Agency (CBSA)/Department of Justice review of the recommendations of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (SJC), concerning the *Protection of Passenger Information Regulations (PPIR)*, is now complete.

You will find enclosed two items: a worktable and a document entitled "Memorandum D1-16-2", both of which address the SJC's recommendations.

Please note that there is a significant matter with respect to Canada's international obligations regarding the *PPIR*. Canada and the European Union (EU) signed a treaty on March 22, 2006, allowing the transfer of passenger data from the EU to Canada. Prior to the signing of this treaty, the EU and Canada agreed that the treaty commitments would be enacted in regulations, which were later codified in the *PPIR*. The CBSA is not opposed to amending the *PPIR*; however, in order to respect the aforementioned treaty obligations, negotiations must take place with the EU prior to any changes being made. The CBSA will likely begin negotiating a new treaty with the EU in 2008 and the *PPIR* would be reviewed at that time.

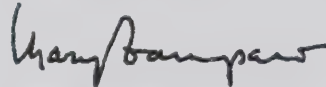
.../2

-2-

While the Agency does not object to many of the SJC's recommendations, the EU, through the treaty negotiation process, must agree to any changes that are made to the *PPIR*.

I trust that the foregoing, as well as the enclosures, sufficiently responds to your questions.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mary Zamparo', written in a cursive style.

Mary Zamparo
Vice-President
Strategy and Coordination Branch

Issues Raised by SJC Regarding PPIR and Proposed Amendments

Section of PPIR	Issue	Comments or Proposed Amendment
2	Is the retention, use and disclosure of API and PNR data for the purposes of the <i>Customs Act</i> governed by other legislation?	<p>No. For the purposes of the <i>Customs Act</i>, the <i>Customs Act</i> governs the retention, use and disclosure of API/PNR data.</p> <p>Section 107.1 of the <i>Customs Act</i> authorizes data collection; hence, section 107.1 of the <i>Customs Act</i> authorizes data retention and use.</p> <p>Section 107 of the <i>Customs Act</i> authorizes data disclosure; hence, section 107 of the <i>Customs Act</i> authorizes data disclosure.</p> <p>Memorandum D1-16-2 provides CBSA policy direction on these matters.</p>
2	Define "API information" and "PNR information" in section 1, rather than section 2.	Agree with SJC, subject to EU negotiations.
3	Define "terrorism", "terrorism-related crimes" and "other serious crimes, including organized crime, that are transnational in nature". Furthermore, can references be made to enabling legislation (i.e. <i>IRPA, Criminal Code</i>)?	<p>Any definition, regardless of whether it is newly created or made by reference, will require negotiation with the EU.</p> <p>With respect to "terrorism" or "terrorism-related crimes" - there are no definitions for these terms in the <i>Anti-Terrorism Act</i>, which amended the <i>Criminal Code</i>. In addition, the term "terrorist activity" in the <i>Criminal Code</i> is currently before the courts and there is currently divergence at the parliamentary level with respect to terrorism provisions in Canadian law; hence, it would be inappropriate to define "terrorism" or "terrorism-related crimes" at this time. Therefore, references cannot be made to any enabling legislation.</p> <p>With respect to the terms "serious crimes, organized crime and transnational in nature" as a whole:</p>

		<p>(1) Section 36(1) of <i>IRPA</i> clarifies serious criminality for the API/PNR program, but does not define the term "serious crime"; therefore, references cannot be made to the <i>IRPA</i>.</p> <p>(2) Section 37(1) of <i>IRPA</i> clarifies organized criminality for the API/PNR program, but does not define the term "organized crime"; therefore, references cannot be made to the <i>IRPA</i>.</p> <p>(3) Transnational crime is not defined in Canadian law; therefore, references cannot be made to any enabling legislation. Agree with SJC, subject to negotiations with the EU.</p>
7(4)(a) 7(5)(a) 9(c) 11(c)	Alter the wording from "data elements contained in the PNR information" to read "PNR information", assuming that the phrases are interchangeable.	
7(2)(b) 7(4)(b)	<p>Section 7(2)(b) allows for access to PNR information of a person without their name for trend analysis or future risk indicator development.</p> <p>Section 7(4)(b) allows access to the same PNR data at a later time, but states that information exists in this data that could serve to identify the individual in question. The issue is then raised that if the person can be identified through other information, what purpose does removing the name of the traveler from the access in 7(2)(b) serve?</p>	<p>Section 7(4)(a) permits access to PNR information data elements that could serve to identify the person. Section 7(4)(b) permits access to PNR information data elements, but not those data elements that could serve to identify the person (i.e. "...other than the data elements referred to in paragraph (a),...") Section 7(2)(b) permits access to PNR information with respect to a person but not the person's name (i.e. their identity). Therefore, section 7(2)(b) is congruent with section 7(4)(b) in that the purpose of each section is to prevent the person from being identified.</p> <p>We trust that the above explanation serves to clarify that there is no PNR information that could identify the person under sections 7(2)(b) and 7(4)(b).</p> <p>Agree with the SJC, subject to negotiations with the EU.</p>
9(a)	Inconsistency between English and French. SJC proposes French version should be changed.	
9(b) 11(b)	CBSA may share information with another Canadian government department or with a foreign government, provided that the other entity provides the same "type" of protection as the CBSA	<p>1. With respect to information sharing with another Canadian government department or with a foreign government, section 107 of the <i>Customs Act</i> describes the "type" of protection to be provided (e.g. authorized use and disclosure).</p>

	<p>provides to the data.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. What are the criteria for determining "type" of protection? 2. Is the other entity required to specify: <ol style="list-style-type: none"> (a) a maximum retention period for the data (if so, what is that period); and (b) that the data will not be used for a purpose other than that set out in section 3? 3. Would it not be possible to set out in the Regulations the criteria for making this determination? 	<ol style="list-style-type: none"> 2. (a) There is a Memorandum of Understanding (MOU) with the United States (U.S.) with respect to the exchange of Advance Passenger Information (API), which specifies a 3 ½ year retention period, but has a provision to allow a country to adhere to its own law relative to retention periods. The maximum data retention period is eight years; however, this maximum retention period can vary depending on whether the data is linked to a specific enforcement record (such data would remain accessible until the enforcement record is archived). 2. (b) Under the MOU, the receiving entity (i.e., the U.S.) is not to use or disclose the API data except as required by the laws of each entity. Therefore, it follows that the other entity (i.e., the U.S.) is required to specify that the data will not be used for a purpose other than that set out in section 3. 3. Section 107 of the <i>Customs Act</i> and the MOU with the U.S. with respect to the exchange of API, provide the criteria for making this determination. Therefore, it is not necessary to set out the criteria in the Regulations.
--	--	---

Annexe K

5

TRANSLATION / TRADUCTION**NOTE SUR LE DORS/2005-346, RÈGLEMENT SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX PASSAGERS**

Contexte

Le Règlement régit la conservation, l'utilisation et la communication des renseignements relatifs aux passagers transmis à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) par les entreprises de transport aérien et les agents commerciaux indépendants concernés à l'égard de toute personne voyageant par avion au Canada. Les renseignements recueillis sont divisés en deux catégories distinctes, qui peuvent être recoupés seulement à certaines conditions. L'information préalable sur les voyageurs (IPV) comprend le nom, la date de naissance, la citoyenneté ou la nationalité, le sexe, le numéro de passeport et le numéro de réservation du passager. Les renseignements sur le dossier passagers (DP) comprennent toute l'information sur le passager contenue dans le système de réservation de l'entreprise de transport aérien ou de l'agent commercial indépendant, et possiblement des renseignements provenant de l'IPV, ainsi que le mode de réservation et, le cas échéant, des renseignements sur la carte de crédit, la correspondance, les bagages, le numéro de siège, les préférences alimentaires, etc.

Conformément à l'article 3 du Règlement, les renseignements IPV et DP peuvent être conservés par l'ASFC en vue d'identifier des personnes qui se livrent ou peuvent se livrer au terrorisme ou à des activités constituant des crimes graves dans le cadre de la criminalité transnationale, notamment à des activités criminelles organisées. Puisque cet article est libellé de manière générale et qu'il est de nature prospective (c'est-à-dire que les données peuvent être conservées pour identifier des personnes qui peuvent aider à commettre un crime, en commettre ou en être complices dans l'avenir), il est possible que les renseignements relatifs à toute personne arrivant au Canada par voie aérienne soient conservés. Les renseignements IPV et DP sont mémorisés séparément, et peuvent être conservés pour une période maximale de trois ans et demi. Les fonctionnaires de l'ASFC peuvent y accéder pour sélectionner les personnes qui feront l'objet d'un contrôle approfondi à leur arrivée, ainsi que les agents du renseignement de l'ASFC qui en ont besoin aux fins prévues à l'article 3, pour conduire une enquête et pour « effectuer des analyses des tendances et élaborer des indicateurs de risque ». L'accès aux renseignements DP qui pourraient servir à identifier la personne visée par ceux-ci est davantage restreint, les restrictions étant fondées sur la période de conservation depuis leur réception. Un agent du renseignement peut copier les renseignements DP dans une base de données sur le contrôle d'application aux fins de l'article 3. Les renseignements IPV et DP

- 2 -

peuvent être communiqués, aux fins prévues à l'article 3, à un ministère du gouvernement fédéral, à certains États de l'Union européenne ou à un autre gouvernement étranger, conformément à une entente internationale ou à un accord international.

Il faut noter par ailleurs que les renseignements IPV et DP peuvent également être conservés en vertu de la *Loi sur les douanes*, et que la conservation, l'utilisation et la communication de renseignements aux fins prévues par la loi semblent plus larges que ce que prévoit le Règlement.

La lettre de l'Agence des services frontaliers du Canada datée du 30 novembre 2007

La lettre du conseiller juridique adressée le 2 mars 2007 au ministère de la Sécurité publique soulevait six questions auxquelles l'ASFC a répondu le 30 novembre 2007. On a convenu d'apporter des modifications, sous réserve de négociations avec l'Union européenne conformément aux obligations conventionnelles, au deuxième paragraphe du point 1, et aux points 3 et 5. On semble satisfait de la réponse reçue concernant le premier paragraphe du point 1. Les autres points sont examinés ci-dessous.

2. Article 3

On cherchait à être plus clair quant à l'emploi dans cet article des expressions « terrorismes », « activités criminelles organisées » et « activités constituant des crimes graves dans le cadre de la criminalité transnationale » puisqu'elles semblaient un peu vagues. On se demandait s'il convenait de se rapporter à des expressions semblables de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) et du *Code criminel*. Selon l'ASFC, l'expression légale « activité terroriste » employée dans le *Code* fait actuellement l'objet d'un débat devant les tribunaux et par les parlementaires, et ne devrait donc pas être utilisée. Toutefois, le fait qu'une expression légale semblable fasse l'objet d'un débat semble faire ressortir la nécessité d'en clarifier l'emploi dans le Règlement.

Quant à l'expression « activités constituant des crimes graves dans le cadre de la criminalité transnationale, notamment à des activités criminelles organisées », on mentionne dans la réponse que les expressions « grande criminalité » et « criminalité organisée » sont définies dans la LIPR, mais comme elles ne sont pas exactement les mêmes, on ne peut les adopter. On semble oublier que, peut-être, les expressions employées dans le Règlement devraient être modifiées pour correspondre à celles déjà utilisées par le Parlement dans la LIPR.

- 3 -

4. Alinéas 7(2)b) et (4)b)

Ces deux dispositions semblent avoir pour but d'empêcher l'accès aux renseignements DP pouvant servir à identifier une personne, quoique l'une des dispositions interdit l'accès au nom de la personne alors que l'autre interdit l'accès aux renseignements « qui peuvent servir à identifier la personne visée par ceux-ci ». Cela signifie que des données autres que le nom pourraient servir à identifier une personne et que, par conséquent, interdire l'accès au nom seulement ne protégerait pas réellement l'identité d'une personne. La réponse semble viser la mauvaise cible. En effet, l'ASFC reconnaît que les deux dispositions diffèrent de la manière décrite, mais soutient pourtant que chacune empêche l'accès aux renseignements permettant d'identifier une personne.

6. Alinéas 9b) et 11b)

Lorsque les renseignements relatifs à un passager sont communiqués à un autre ministère fédéral ou à un État étranger, ces dispositions exigent du destinataire qu'il s'engage à appliquer aux renseignements des « mesures » de protection équivalentes à celles appliquées par l'ASFC. On cherchait à savoir en quoi consistent ces « mesures » de protection équivalentes. L'ASFC indique dans sa réponse qu'en règle générale les mesures de protection requises sont celles décrites à l'article 107 de la *Loi sur les douanes*. C'est sans doute ainsi parce que les renseignements relatifs aux passagers qui peuvent être conservés en vertu de la LIPR, et qui sont régis par le Règlement, peuvent également être conservés en vertu de la *Loi sur les douanes*. Cependant, la protection dont doivent bénéficier les renseignements relatifs aux passagers recueillis en vertu de la *Loi sur les douanes* n'est pas la même que celle requise par le Règlement. À titre d'exemple, la *Loi sur les douanes* ne précise pas de délai pour la conservation des renseignements et en permet la communication à un agent de la paix pour mener une enquête relativement à une infraction présumée à une loi fédérale ou provinciale donnant ouverture à une poursuite par voie de mise en accusation.

L'ASFC a décrit la protection que le gouvernement américain doit appliquer aux renseignements DP (mais pas aux renseignements IPV, semble-t-il) communiqués par l'ASFC, conformément à un protocole d'entente entre le Canada et les États-Unis. Il faut souligner que les États-Unis ont consenti à utiliser les renseignements IPV aux seules fins établies par le Règlement, mais ils peuvent conserver les données pendant des périodes plus longues que celles autorisées par le Règlement. Il faudrait confirmer l'existence d'un accord avec les États-Unis sur les renseignements IPV, l'existence d'accords avec des États étrangers autres que les États-Unis concernant la communication de renseignements relatifs aux passagers et, enfin, la possibilité de communiquer des renseignements en l'absence de tels accords.

- 4 -

En terminant, l'ASFC n'a pas répondu à la proposition du conseiller juridique d'établir expressément dans le Règlement les critères permettant de déterminer si le destinataire applique des « mesures » de protection équivalentes.

Le 7 janvier 2008
SA/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 2 mars 2007

Madame Suzanne Hurtubise
Sous-ministre
Sécurité publique Canada
340, avenue Laurier Ouest, 13^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0P8

Madame,

N/Réf.: DORS/2005-346, Règlement sur la protection des renseignements
relatifs aux passagers

J'ai examiné le texte susmentionné avant de le présenter au Comité mixte et j'aimerais obtenir votre avis sur les questions suivantes.

1. Article 2

L'article interdit à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), pour l'application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), de conserver l'information préalable sur les voyageurs (IPV) et les renseignements sur le dossier du passager (DP), de permettre l'accès à ces renseignements ou de les communiquer autrement qu'en conformité avec le Règlement. Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagne le Règlement indique que les renseignements IPV et DP sont recueillis en vertu des pouvoirs accordés par la LIPR et la *Loi sur les douanes*. La conservation, l'utilisation et la communication de ces renseignements pour l'application de la *Loi sur les douanes* sont-elles régies par d'autres lois?

En outre, je pense qu'il serait préférable, du point de vue rédactionnel, d'inclure les définitions des expressions « renseignements IPV » et « renseignements DP » à celles de « information préalable sur les voyageurs » et de « renseignements sur le dossier passager » à l'article 1 plutôt que de les définir dans deux dispositions distinctes.

- 2 -

2. Article 3

J'aimerais avoir votre avis sur le sens des expressions « terrorisme » et « activités constituant des crimes graves dans le cadre de la criminalité transnationale, notamment à des activités criminelles organisées » employées dans cet article. Ne serait-il pas possible d'exprimer plus clairement et plus précisément la portée visée? Plus particulièrement, pourrait-on mentionner les termes définis dans les lois principales, comme « grande criminalité » dans la LIPR et « infraction de terrorisme » et « activité terroriste » dans le *Code criminel*?

3. Alinéas 7(4)a), 7(5)a), 9c) et 11c)

Ces dispositions mentionnent les « éléments de données, parmi les renseignements DP », une expression non définie dans le Règlement. J'aimerais avoir votre opinion sur la différence qui existe entre cette expression et « renseignements DP ». Ces expressions semblent interchangeables dans chacun des cas. À titre d'exemple, à l'alinéa 7(4)a), la phrase « les éléments de données, parmi les renseignements DP, qui peuvent servir à identifier la personne visée par ceux-ci » pourrait être remplacée, sans en modifier le sens apparent, par « les renseignements DP qui peuvent servir à identifier la personne visée par ceux-ci ». En supposant que ce soit le cas, et afin d'éviter toute présomption voulant qu'un terme différent soit porteur d'un sens différent, et pour assurer l'uniformité d'emploi de l'expression « renseignements DP » dans l'ensemble du Règlement, je suggérerai de modifier ces dispositions en conséquence.

4. Alinéas 7(2)b) et (4)b)

L'alinéa 7(2)b) autorise l'accès aux renseignements DP d'une personne, autres que son nom, pour effectuer des analyses de tendances et élaborer des indicateurs de risque. L'autorisation est valable pour une certaine période après la collecte des renseignements. Par contre, l'alinéa (4)b) permet l'accès, un peu plus tard, aux renseignements DP autres que ceux qui « peuvent servir à identifier la personne visée par ceux-ci », ce qui signifie que des renseignements DP autres que le nom peuvent servir à identifier une personne. La seule suppression du nom des renseignements DP consultables n'empêche pas d'identifier la personne. À quoi sert alors d'exclure seulement le nom des renseignements pouvant être consultés en vertu de l'alinéa (2)b)?

5. Alinéa 9a), version française

La version anglaise permet la communication des renseignements IPV et DP après une décision d'un fonctionnaire de l'ASFC fondée sur une norme objective (un agent « has determined »), alors que la version française fait appel à une norme subjective (un fonctionnaire « est d'avis »). Dans le premier cas, le fonctionnaire se fonde sur des faits pour prendre la décision tandis que dans le

- 3 -

deuxième cas, il s'agit d'une simple opinion. En règle générale, les mesures législatives subordonnées régissant la prise de décision par un fonctionnaire devraient être formulées dans des termes objectifs. Par conséquent, la version française devrait être modifiée pour correspondre à la version anglaise.

6. Alinéas 9b) et 11b)

Les alinéas prévoient que, pour que l'ASFC communique des renseignements IPV ou DP à un autre ministère fédéral en vertu de l'article 9 ou au gouvernement d'un État étranger en vertu de l'article 11, le destinataire doit s'être engagé à appliquer aux renseignements des « mesures » de protection équivalentes à celles appliquées par l'ASFC. Quels critères permettent de déterminer si des « mesures » de protection équivalentes seront appliquées? Le destinataire a-t-il notamment l'obligation de préciser (i) une période maximale de conservation des données (et dans l'affirmative, la durée de cette période?), et (ii) que les données ne serviront pas à des fins autres que celles prévues à l'article 3? Ne serait-il pas possible d'établir dans le Règlement les critères qui permettent cette détermination?

Dans l'attente de votre réponse à ce sujet, je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les distingués.

Shawn Abel
Conseiller juridique

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 30 novembre 2007

Monsieur Shawn Abel
Conseiller juridique
a/s Le Sénat
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
56, rue Sparks
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/2005-346, Règlement sur la protection des renseignements
relatifs aux passagers

J'ai bien reçu votre lettre du 12 septembre 2007, et comme promis le printemps dernier, je suis heureux de confirmer que l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et le ministère de la Justice ont maintenant terminé leur examen des recommandations du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation sur le *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*.

Vous trouverez ci-joint un tableau de travail et un document intitulé « Memorandum D1-16-2 » qui répondent aux recommandations du Comité mixte.

Veuillez noter qu'un point soulevé aura des répercussions profondes sur les obligations internationales du Canada liées au *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*. En effet, le 22 mars 2006, le Canada et l'Union européenne ont signé un traité autorisant l'Union européenne à transférer au Canada des données relatives aux passagers. Avant de signer le traité, l'Union européenne et le Canada ont convenu que les obligations conventionnelles seraient prévues aux règlements, et elles ont été codifiées plus tard dans le *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*. L'ASFC ne s'oppose pas à ce que le Règlement soit modifié; toutefois, afin de respecter les obligations conventionnelles susmentionnées, il faudra négocier avec l'Union européenne avant d'apporter des modifications. L'ASFC devrait commencer à négocier un nouveau traité en 2008 avec l'Union européenne et le Règlement sera examiné à ce moment.

- 2 -

L'Agence ne s'oppose pas à bon nombre des recommandations du Comité mixte, mais l'Union européenne doit approuver, par le biais du processus de négociation du traité, les modifications apportées au *Règlement sur la protection des renseignements relatifs aux passagers*.

J'espère que la présente ainsi que les documents joints répondent suffisamment à vos questions. Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Mary Zamparo
Vice-présidente
Stratégie et coordination

Questions soulevées par le Comité mixte permanent à propos du Règlement et des modifications proposées

Article du Règlement	Question	Remarques ou modification proposée
2	La conservation, l'utilisation et la communication des renseignements IPV et DP pour l'application de la <i>Loi sur les douanes</i> sont-elles régies par d'autres lois?	<p>Non. Pour l'application de la <i>Loi sur les douanes</i>, cette dernière régit la conservation, l'utilisation et la communication des renseignements IPV et DP.</p> <p>L'article 107.1 de la <i>Loi sur les douanes</i> autorise la collecte de renseignements; donc, il en autorise la conservation et l'utilisation.</p> <p>L'Article 107 de la <i>Loi sur les douanes</i> autorise la communication de renseignements; donc il en autorise la communication.</p> <p>Le « Memorandum D1-16-2 » donne à l'ASFC des directives à ce sujet.</p>
2	Définir les expressions « renseignements IPV » et « renseignements DP » à l'article 1 plutôt qu'à l'article 2.	D'accord avec le Comité mixte, sous réserve des négociations avec l'Union européenne.

3	<p>Définir « terrorisme » et « activités constituant des crimes graves dans le cadre de la criminalité transnationale, notamment à des activités criminelles organisées ». De plus, peut-on mentionner les lois habilitantes (LIPR, <i>Code criminel</i>)?</p>	<p>Toute définition, qu'elle soit nouvelle ou qu'il s'agisse d'un renvoi, exigera des négociations avec l'Union européenne.</p> <p>En ce qui concerne le terme « terrorisme », il n'est pas défini dans la <i>Loi antiterroriste</i>, qui modifie le <i>Code criminel</i>. De plus, les tribunaux sont actuellement saisis de la question de l'expression « activité terroriste » employée dans le <i>Code criminel</i> et les parlementaires ne s'entendent pas sur les dispositions relatives au terrorisme dans les lois canadiennes; donc, il ne serait pas opportun de définir le terme « terrorisme » à ce moment-ci. Par conséquent, on ne peut faire de renvoi aux lois habilitantes.</p> <p>Quant à l'expression « activités constituant des crimes graves dans le cadre de la criminalité transnationale, notamment à des activités criminelles organisées » :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Le paragraphe 36(1) de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> précise ce qu'est une grande criminalité relativement aux renseignements IPV et DP, mais ne définit pas l'expression « crime grave »; le renvoi à la <i>Loi</i> est donc impossible. 2) Le paragraphe 37(1) de la même loi précise ce qu'est une activité de crime organisée relativement aux renseignements IPV et DP, mais ne définit pas l'expression « activité criminelle organisée »; le renvoi à la <i>Loi</i> est donc impossible. 3) L'expression « criminalité transnationale » n'est pas définie dans les lois canadiennes; le renvoi à une loi habilitante est donc impossible.
---	--	--

7(4)a) 7(5)a) 9c) 11c)	Remplacer « éléments de données, parmi les renseignements DP » par « renseignements DP », en supposant que ces expressions sont interchangeables.	D'accord avec le Comité mixte, sous réserve des négociations avec l'Union européenne.
7(2)b) 7(4)b)	L'alinéa 7(2)b) autorise l'accès aux renseignements DP d'une personne, sauf à son nom, pour effectuer des analyses de tendances et élaborer des indicateurs de risque. L'alinéa (4)b) permet l'accès, un peu plus tard, aux mêmes renseignements DP, mais mentionne que ces données contiennent des renseignements qui peuvent servir à identifier la personne en question. Puisque la personne peut être identifiée grâce à d'autres renseignements, à quoi sert-il, à l'alinéa 7(2)b), de retirer le nom du voyageur?	L'alinéa 7(4)a) permet l'accès aux éléments de données des renseignements DP qui pourraient servir à identifier une personne. L'alinéa 7(4)b) permet l'accès à ces mêmes éléments, sauf à ceux qui pourraient servir à identifier une personne (c.-à-d. aux renseignements « autres que les éléments de données visés à l'alinéa a) ». L'alinéa 7(2)b) permet l'accès aux renseignements DP relatifs à une personne, sauf à son nom (c.-à-d. à son identité). Par conséquent, l'alinéa 7(2)b) est compatible avec l'alinéa 7(4)b) puisque chaque alinéa vise à empêcher l'identification d'une personne.
9a)	Incohérence entre les versions anglaise et française. Le Comité mixte propose de modifier la version française.	Nous pensons que cette explication clarifie le fait qu'aucun renseignement DP ne permet d'identifier une personne en vertu des alinéas 7(2)b) et 7(4)b). D'accord avec le Comité mixte, sous réserve des négociations avec l'Union européenne.

9b) 11b)	<p>L'ASFC peut communiquer des renseignements à un autre ministère fédéral ou à un gouvernement étranger pourvu que le destinataire s'engage à appliquer aux renseignements des « mesures » de protection équivalentes à celles appliquées par l'ASFC.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quels sont les critères permettant de déterminer les « mesures » de protection? 2. Le destinataire doit-il préciser : <ol style="list-style-type: none"> a) une période maximale de conservation des données (et dans l'affirmative, la durée de cette période); b) que les données ne serviront pas à des fins autres que celles prévues à l'article 3? 3. Ne serait-il pas possible d'établir dans le Règlement les critères qui permettent cette détermination? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'un ce qui concerne la communication de renseignements à un autre ministère fédéral ou à gouvernement étranger, l'article 107 de la <i>Loi sur les douanes</i> prévoit les « mesures » de protection à appliquer (p. ex., utilisation autorisée et fourniture d'un renseignement). 2. a) Il existe un protocole d'entente avec les États-Unis concernant la communication de l'information préalable sur les voyageurs (IPV). Ce protocole prévoit une période de conservation des données de 3½ ans, mais comprend une disposition permettant à un pays de respecter ses propres lois relativement aux périodes de conservation des données. La période maximale de conservation des données est de huit ans; cependant, elle peut varier selon que les données sont liées à un dossier des mesures d'exécution particulier (de telles données demeurent accessibles jusqu'à l'archivage du dossier des mesures d'exécution). 2. b) Selon le protocole d'entente, le destinataire (les États-Unis) n'utilisera et ne communiquera les renseignements IPV qu'aux fins prévues par les lois de chaque pays. Par conséquent, l'autre pays (les États-Unis) a l'obligation de préciser que les renseignements ne seront pas utilisés à des fins autres que celles établies à l'article 3. 3. L'article 107 de la <i>Loi sur les douanes</i> et le protocole d'entente avec les États-Unis prévoient les critères permettant de déterminer dans quelles circonstances des renseignements IPV peuvent être communiqués. Il est donc inutile de prévoir des critères dans le Règlement.
-------------	---	--

Appendix L

**STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS**

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.



CANADA

**COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION**

s/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

December 20, 2007

Ms. Suesan Saville
Director General
Corporate Services
Department of Justice
284 Wellington Street, Room 4097
OTTAWA, Ontario
K1A 0H8

Dear Ms. Saville:

Our File: SI/2002-17, Order Fixing the Dates of the Coming into Force of
Certain Sections of the Act

At its meeting of December 13, 2007, the Joint Committee considered Ms. Karen Laughlin's letter, received June 28, 2007, which indicated that the Legislative Services Branch would recommend that, in the future, coming into force orders set out the provisions that come into force on a specified day instead of setting out the provisions that do not come into force as exceptions. I was instructed by the Joint Committee to seek your advice as to whether this policy has now been implemented.

I look forward to your reply.

Yours sincerely,

Shawn Abel
Counsel

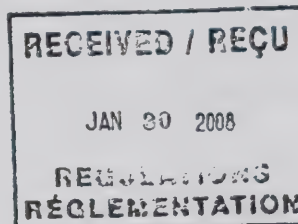
/mh



Department of Justice
Canada

Ministère de la Justice
Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H8



Mr. Shawn Abel
Counsel
Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
56 Sparks Street
Room 200
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Abel:

Your file: SI/2002-17, Order Fixing the Dates of the Coming into Force of Certain Sections of the Act

I am replying to your letter of December 20, 2007. You asked for confirmation that the Legislative Services Branch has implemented a recommendation that coming-into-force orders that bring a portion of an Act into force should set out the provisions that come into force on a specified day instead of setting out the provisions that do not come into force as exceptions.

I can report that, in the end, the Branch decided that both approaches to drafting coming-into-force orders could be used so long as certain rules were followed. Those rules are set out in a new article on Coming-into-Force Orders / Décrets d'entrée en vigueur that was added to Part 4 of the Volume 1 of the Regulations Manual and approved by the Legislative Services Branch in October of 2007. (A copy of the article in both official languages is enclosed.)

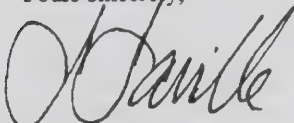
I believe that the article addresses the issue that gave rise to the Standing Joint Committee commenting on SI/2002-17. The Committee's original concern was raised in a letter dated October 28, 2004 from Mr. Rob Billingsley to Ms. Joy F. Kane of our Department. Paragraph (a) of SI/2002-17 stated that the whole of an Act came into force on January 7, 2002, except for certain specified sections. The specified sections did not include sections 80 to 82 that had already come into force on assent. The concern was that the order gave the "mistaken impression" that sections 80 to 82 came into force on January 7, 2002.

-2-

The new article deals with this concern in the portion under the heading "Coming into force of a portion of a statute" on page 4. It refers to two approaches in drafting orders that bring a portion of a statute into force. The first approach involves setting out only those provisions that are being brought into force by the order. Under the second approach, the order will state that the Act as a whole comes into force, except for those provisions which are already in force (such as those provisions that came into force on assent) and those that will not be brought into force by the order. Both approaches are clear and accurate and the direction in the article to always specifically except the provisions that came into force on assent, when the second approach is used, will address the Committee's concern. Which approach is taken will depend on the circumstances. For example, if the intent is to bring into force the whole of an Act that contains 100 sections except for sections 5, 25, 32, 88 and 90, it is preferable from a drafting standpoint to use the second approach as it is less cumbersome than the first.

If you have any further questions about this matter, please contact Mr. Alexander Fyfe, Senior Counsel, Headquarters Regulations Section, Legislative Services Branch, at 613-957-0020.

Yours sincerely,



Ms. Suesan Saville
Director General
Corporate Secretariat

Annexe L

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 20 décembre 2007

Madame Suesan Saville
Directrice générale
Services corporatifs
Ministère de la Justice
284, rue Wellington, pièce 4097
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Madame,

N/Réf. : TR/2002-17, Décret fixant les dates d'entrée en vigueur de certains
articles de la Loi

Lors de sa réunion du 13 décembre dernier, le Comité permanent a étudié la lettre qu'il a reçue le 28 juin 2007 de la part de M^{me} Karen Laughlin. Dans cette lettre, M^{me} Laughlin exposait la recommandation de la Direction des services législatifs selon laquelle, à l'avenir, les décrets et arrêtés d'entrée en vigueur devront faire état des dispositions qui entrent en vigueur à une date précise, au lieu de traiter les dispositions qui n'entrent pas en vigueur comme des exceptions. J'ai reçu comme instruction du Comité mixte de vous demander si cette nouvelle politique est maintenant appliquée.

J'attends votre réponse avec intérêt et vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Shawn Abel
Conseiller juridique

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

Reçu le 30 janvier 2008

Monsieur Shawn Abel
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
a/s du Sénat
56, rue Sparks
Pièce 200
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

N/Réf. : TR/2002-17, Décret fixant les dates d'entrée en vigueur de certains articles de la Loi

La présente fait suite à votre lettre du 20 décembre 2007. Vous nous demandiez de confirmer que la Direction des services législatifs avait mis en œuvre la recommandation selon laquelle les décrets et arrêtés d'entrée en vigueur qui font entrer en vigueur une partie seulement d'une loi devraient faire état des dispositions qui entrent en vigueur à une date précise, au lieu de traiter les dispositions qui n'entrent pas en vigueur comme des exceptions.

Je peux vous dire que, finalement, la Direction a décidé que les deux modes de rédaction des décrets et arrêtés d'entrée en vigueur pourront être utilisés en respectant certaines règles. Ces dernières sont précisées dans un nouvel article sur les décrets d'entrée en vigueur/Coming-into-Force Orders, qui a été ajouté à la partie 4, volume 1, du Manuel de la réglementation fédérale et approuvé en octobre 2007. (Vous trouverez ci-joint l'article dans les deux langues officielles.)

Je crois que cet article règle la question soulevée par le Comité mixte à propos du TR/2002-17. Le Comité s'en est d'abord inquiété dans une lettre que M. Rob Billingsley a adressée à M^{me} Joy F. Kane, de notre Ministère, le 28 octobre 2004. L'alinéa a) du TR/2002-17 prévoyait l'entrée en vigueur de la loi le 7 janvier 2002, à l'exception de certains articles. Les articles en question excluaient les articles 80 à 82 entrés en vigueur à la sanction. Le Comité s'inquiétait du fait que le décret donnait la « fausse impression » que les articles 80 à 82 entraient en vigueur le 7 janvier 2002.

- 2 -

Le nouvel article du Manuel traite de cette question dans la partie intitulée « Entrée en vigueur d'une partie de la loi », à la page 4. Il fait état de deux modes de rédaction des décrets et arrêtés d'entrée en vigueur d'une partie d'une loi. Dans le premier cas, seules les dispositions qui entrent en vigueur en vertu du décret ou de l'arrêté sont énumérées. Dans le second cas, le décret ou l'arrêté dispose que toute la loi entre en vigueur, à l'exception des dispositions déjà en vigueur (celles entrées en vigueur à la sanction, par exemple) et de celles dont l'entrée en vigueur n'est pas prévue par le décret ou l'arrêté. Il s'agit de deux modes de rédaction clairs et précis. De plus, l'article indique clairement que, lorsqu'on utilise le deuxième mode de rédaction, il faut toujours exclure expressément les dispositions qui entrent en vigueur à la sanction. Cela devrait répondre à la préoccupation du Comité. Par ailleurs, le mode utilisé dépend des circonstances. Ainsi, si on vise l'entrée en vigueur de toute une loi de 100 articles à l'exception des articles 5, 25, 32, 88 et 90, il est préférable, d'un point de vue rédactionnel, d'utiliser le second mode qui est moins lourd que le premier.

Si vous avez d'autres questions à ce sujet, n'hésitez pas à communiquer avec M. Alexander Fyfe, avocat-conseil, Section de la réglementation, Direction des services législatifs, au 613-957-0020.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations les meilleures.

M^{me} Suesan Saville
Directrice générale
Services corporatifs

Appendix M

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

December 3, 2007

Mr. Robert R. Walsh
Law Clerk and Parliamentary Counsel
House of Commons
131 Queen Street, Room 07-02
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Walsh:

Our Files: SI/2006-121, Proclamation Giving Notice that the Agreement on Social Security Between Canada and the Republic of Estonia Comes Into Force on November 1, 2006
SI/2006-122, Proclamation Giving Notice that the Agreement on Social Security Between Canada and the Republic of Latvia Comes Into Force on November 1, 2006
SI/2006-123, Proclamation Giving Notice that the Agreement on Social Security Between Canada and the Republic of Lithuania Comes Into Force on November 1, 2006

These three instruments were considered by the Joint Committee on November 22, 2007. At that time, the attention of members was drawn to the following issue concerning the tabling of the orders bringing the relevant agreements into force.

The *Old Age Security Act* authorizes the Government of Canada to enter into agreements with other countries for making reciprocal arrangements for the payment of old age security benefits. Under the Act, an agreement comes into force by Order of the Governor in Council, and a Proclamation must be issued giving notice of the coming into force date. Section 42(1) of the Act requires that an Order bringing an agreement into force be tabled in each House of Parliament not later than 15 sitting days after it is issued. The Orders

- 2 -

relating to the three referenced Proclamations were issued on November 1, 2005 and tabled on in the House of Commons on November 4, 2005 and in the Senate on November 22, 2005.

Section 42(2) of the Act provides that an Order comes into force on the 30th sitting day after it has been laid before Parliament, unless a motion that the Order be revoked is laid before either House not later than the 20th sitting day after the Order is tabled. In this instance, Parliament was dissolved after 11 sitting days in the case of the House of Commons and after three sitting days in the case of the Senate, on November 28, 2005. The three Orders were tabled again when Parliament resumed, and the Proclamations in question state that the date of the coming force of the agreements is June 20, 2006, 30 sitting days after the second tabling. (Section 42(9) of the Act provides that for the purposes of section 42(2), a day on which either House of Parliament sits shall be deemed to be a sitting day.)

In tabling the Orders a second time, the responsible Minister appears to have been acting on advice provided in a letter dated October 20, 1988, by the then Law Clerk and Parliamentary Counsel of the House of Commons. (A copy of this letter is attached.) That letter stated that the dissolution of Parliament discontinues all affairs of both Houses, and therefore any tabled document still under consideration must be tabled again in the next session.

The Joint Committee wonders, however, whether this failed to take into account section 20 of the *Interpretation Act*, which reads:

Where an Act requires a report or other document to be laid before Parliament and, in compliance with the Act, a particular report or document has been laid before Parliament at a session thereof, nothing in the Act shall be construed as requiring the same report or document to be laid before Parliament at any subsequent session.

Section 20 of the *Interpretation Act* does not appear to distinguish between sessions separated by dissolution or prorogation, and would therefore apply in both cases. The provision refers to "Parliament" rather than "a Parliament" or "the Parliament", suggesting that it speaking of the permanent institution of Parliament. Section 20 would thus seem to indicate that an Order need only be tabled once under section 42 of the *Old Age Security Act*. It would then follow that the period of 30 sitting days begins with the date of tabling and continues when Parliament resumes in the case of an intervening prorogation or dissolution. There is no question that Parliament has the power to legislate to allow items of business to survive during a period of dissolution. The *Parliament of Canada Act*, for example, provides that the Board of Internal Economy of the House of Commons and the Standing Senate Committee on Internal

- 3 -

Economy, Budgets and Administration shall continue as if there had been no dissolution.

Further militating against the position reflected in the October 20, 1988 letter is the fact that section 42(1) of the Act requires an Order bringing an agreement into force to be tabled in each House not later than 15 sitting days after it is issued. If prorogation or dissolution before 30 sitting days have lapsed negates the tabling of an Order for purposes of its coming into force, would it not follow that it must have the same effect for purposes of section 42(1)? Where, however, prorogation or dissolution takes place more than fifteen sitting days but less than 30 sitting days after the initial tabling, any subsequent second tabling can never comply with section 42(1).

As presently advised, the Joint Committee is inclined to the view that section 20 of the *Interpretation Act* applies in the circumstances under discussion, and that the Orders in question were required to be tabled only once. If a session of Parliament is dissolved or prorogued before the 30th sitting day, the remaining sitting days shall be the first sitting days of the next session.

The Department of Human Resources and Skills Development has asked the Joint Committee to confirm the interpretation that should be applied in the future. The Committee in turn thought it desirable to solicit your comments before responding to the Department, and I look forward to receiving any views you may have in connection with the foregoing.

Yours sincerely,



Peter Bernhardt
General Counsel

Encl.

/mn



HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
OFFICE OF THE LAW CLERK AND PARLIAMENTARY COUNSEL
BUREAU DU LÉGISLATEUR ET CONSEILLER PARLEMENTAIRE

December 19, 2007

BY E-MAIL, ORIGINAL BY MAIL

Mr. Peter Bernhardt
General Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
The Senate, Ottawa K1A 0A4

RE: Your Files: SI/2006-121, SI/2006-122, SI/2006-123

RECEIVED / REÇU

DEC 21 2007

REGULATIONS
RÈGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt,

This is in reply to your letter of December 3, 2007 to the Law Clerk and Parliamentary Counsel, Rob Walsh, regarding the above-mentioned matter, which has been referred to me for reply.

You have informed us that the Department of Human Resources and Skills Development has been relying on a 1988 opinion from the then House of Commons Law Clerk and Parliamentary Counsel Marcel Pelletier for its interpretation of the *Old Age Security Act*, and in particular, its subsections 42(1) and (2), in determining that orders pursuant to that section should be re-tabled in a new session of Parliament. You had asked for our comments on this letter in view of section 20 of the *Interpretation Act*.

In short, the question is whether the orders under the *Old Age Security Act* would need to be re-tabled upon prorogation or dissolution. Mr. Pelletier had concluded that they would since all business of the House dies. You have concluded that section 20 of the *Interpretation Act* would apply and the orders would not need to be re-tabled.

In our view, the above-mentioned orders tabled under the *Old Age Security Act* would not need to be re-tabled in a new session of Parliament. While our conclusion differs from that of the former Law Clerk, this conclusion is due to their status as regulations to which specific rules apply under the Standing Orders and under statute.

Upon consultation with the Table Research Branch of the House of Commons, the question at issue would be addressed by Standing Order 108(4)(b), whereby statutory instruments are permanently referred to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. Therefore, the orders would not need to be re-tabled after prorogation or dissolution since the statutory instruments are permanently referred despite the House's business ending with each session.

I trust that this will assist you and invite you to contact us if you wish any further clarification.

Yours sincerely,

Richard Denis
Deputy Law Clerk and Parliamentary Counsel

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

s/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

January 8, 2008

Ms. Janice Charette
Deputy Minister
Department of Human Resources
and Social Development
Place Du Portage, Phase II, 11th Floor
165 Hôtel de Ville Street
GATINEAU, Quebec
K1A 0J2

Dear Ms. Charette:

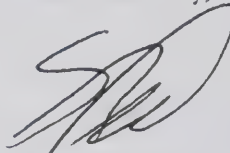
Our Files: SI/2006-121, Proclamation Giving Notice that the Agreement on Social Security Between Canada and the Republic of Estonia Comes Into Force on November 1, 2006
SI/2006-122, Proclamation Giving Notice that the Agreement on Social Security Between Canada and the Republic of Latvia Comes Into Force on November 1, 2006
SI/2006-123, Proclamation Giving Notice that the Agreement on Social Security Between Canada and the Republic of Lithuania Comes Into Force on November 1, 2006

At its meeting of November 22, 2007, the Joint Committee considered your letter of April 2, 2007, concerning the question of whether an Order tabled in Parliament pursuant to section 42(1) of the *Old Age Security Act* should be re-tabled in the event of a dissolution or prorogation of Parliament before the expiry of the 30-day period set out in section 42(2) of the Act. The Joint Committee has concluded, in consultation with the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the House of Commons, that if Parliament dissolves or prorogues prior to the expiry of the 30-day period, an Order tabled under section 42(1) need not be tabled again.

- 2 -

In addition, your letter indicated that the duplication of the second paragraph of the French version of the Proclamation Giving Notice that the Agreement on Social Security Between Canada and the Republic of Estonia Comes Into Force on November 1, 2006 (registered as SOR/2006-121) was likely the result of a printing error. The Joint Committee would appreciate your confirmation that a printing error was in fact the cause of this discrepancy.

Yours sincerely,



Shawn Abel
Counsel

/mh



Human Resources and
Social Development Canada

Ressources humaines et
Développement social Canada

Deputy Minister

Sous-ministre

51/2006-121
51/2006-122
51/2006-123
JAN 25 2008

Mr. Shawn Abel
Counsel
Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

RECEIVED / REÇU

JAN 30 2008

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Abel:

Thank you for your letter of January 8, 2008, concerning the Orders in Council for the proclamation of the agreements on social security between Canada and the Republics of Estonia, Latvia and Lithuania.

By way of this letter, I am confirming that the duplication of the second paragraph of the French version of the Proclamation Giving Notice that the Agreement on Social Security between Canada and the Republic of Estonia Comes Into Force on November 1, 2006, was the result of a printing error.

Once again, thank you for writing.

Yours sincerely,

for Janice Charette

Canada

Annexe M

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 3 décembre 2007

Monsieur Robert R. Walsh
Légiste et conseiller parlementaire
Chambre des communes
131, rue Queen, pièce 07-02
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur,

N/Réf. :: TR/2006-121, Proclamation donnant avis que l'Accord sur la
sécurité sociale entre le Canada et la République
d'Estonia entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006
TR/2006-122, Proclamation donnant avis que l'Accord sur la
sécurité sociale entre le Canada et la République de
Lettonie entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006
TR/2006-123, Proclamation donnant avis que l'Accord sur la
sécurité sociale entre le Canada et la République de
Lituanie entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006

Le Comité mixte a examiné les trois documents susmentionnés le 22 novembre dernier. La question du dépôt des décrets d'entrée en vigueur des accords concernés a suscité l'intérêt de ses membres.

La *Loi sur la sécurité de la vieillesse* permet au gouvernement fédéral de conclure avec des pays étrangers des accords prévoyant des arrangements réciproques pour le versement de prestations aux personnes âgées. En vertu de la *Loi*, le gouverneur en conseil prend un décret pour mettre en vigueur l'accord et publie une proclamation donnant avis de la date d'entrée en vigueur. Le paragraphe 42(1) de la *Loi* exige que le décret d'entrée en vigueur d'un accord soit déposé devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la prise du décret. Les décrets relatifs aux trois proclamations susmentionnées ont été pris le 1^{er} novembre 2005 et déposés à la Chambre des communes le 4 novembre suivant, puis au Sénat le 22 novembre de la même année.

Le paragraphe 42(2) de la *Loi* prévoit qu'un décret entre en vigueur le trentième jour de séance suivant son dépôt devant le Parlement, sauf si, avant le

- 2 -

vingtième jour de séance suivant le dépôt, une motion visant l'annulation du décret est adressée à l'une ou l'autre chambre. En l'occurrence, le Parlement a été dissous le 28 novembre 2005, soit après onze jours de séance à la Chambre des communes et après trois jours de séance au Sénat. Les trois décrets ont été déposés de nouveau à la reprise des travaux du Parlement, et les proclamations en question établissent la date d'entrée en vigueur des accords au 20 juin 2006, soit trente jours après le second dépôt. (Le paragraphe 42(9) prévoit que pour l'application du paragraphe 42(2), tout jour où l'une ou l'autre chambre du Parlement siège est un jour de séance.)

En déposant les décrets une seconde fois, le ministre responsable semble avoir suivi le conseil donné par le légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes dans sa lettre datée du 20 octobre 1988. (Vous trouverez la lettre ci-jointe.) Il y est écrit que la dissolution du Parlement met un terme aux travaux des deux chambres, et qu'il faut déposer de nouveau à la session suivante tout document à l'étude au moment de la dissolution.

Le Comité mixte se demande, par contre, si l'article 20 de la *Loi d'interprétation* n'a pas été oublié. La disposition est libellée ainsi :

Une loi imposant le dépôt d'un rapport ou autre document au Parlement n'a pas pour effet d'obliger à ce dépôt au cours de plus d'une session.

L'article 20 de la *Loi d'interprétation* ne semble pas faire de distinction entre des sessions séparées par une dissolution ou une prorogation, et s'appliquerait donc dans les deux cas. La disposition emploie « au Parlement » plutôt que « un Parlement » ou « le Parlement », laissant entendre qu'il s'agit de l'institution permanente du Parlement. Cet article semble donc indiquer qu'un seul dépôt est nécessaire pour l'application de l'article 42 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Par conséquent, la période de trente jours de séance commencerait à la date du dépôt et se prolongerait à la reprise des travaux du Parlement dans le cas où celui-ci est prorogé ou dissous. Il ne fait aucun doute que le Parlement a le pouvoir de légiférer afin de permettre à des affaires de survivre à une dissolution. La *Loi sur le Parlement du Canada*, par exemple, prévoit que le Bureau de régie interne de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration continuent d'exister en cas de dissolution.

Un autre facteur qui milite contre la position présentée dans la lettre du 20 octobre 1988 est le fait que le paragraphe 42(1) de la *Loi* exige que le décret mettant en vigueur un accord soit déposé devant chaque chambre du Parlement

- 3 -

dans les quinze jours suivant sa signature. Si une prorogation ou une dissolution survenant avant l'expiration de trente jours de séance annule le dépôt d'un décret aux fins de son entrée en vigueur, le même principe ne devrait-il pas s'appliquer aux fins du paragraphe 42(1)? Par contre, dans les cas où la prorogation ou la dissolution survient plus de quinze jours de séance mais moins de trente jours de séance après le dépôt initial, tout second dépôt subséquent ne pourra jamais être conforme aux exigences du paragraphe 42(1).

Compte tenu des renseignements dont il dispose, le Comité mixte est porté à croire que l'article 20 de la *Loi d'interprétation* s'applique en l'occurrence et que les décrets auraient dû être déposés une seule fois. S'il y a dissolution ou prorogation d'une session du Parlement avant le trentième jour de séance, les jours de séance qui restent correspondent alors aux premiers jours de séance de la session suivante.

Le ministère des Ressources humaines et du Développement social a demandé au Comité mixte de confirmer l'interprétation à donner dans l'avenir. De son côté, le Comité a jugé utile d'obtenir votre avis avant de lui répondre.

Dans l'attente de votre opinion sur cette question, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

p. j.

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 19 décembre 2007

PAR COURRIEL, ORIGINAL PAR LA POSTE

Monsieur Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

Objet : Vos dossiers : TR/2006-121, TR/2006-122, TR/2006-123

La présente fait suite à votre lettre du 3 décembre dernier adressée au légiste et conseiller parlementaire, M. Rob Walsh, concernant les questions susmentionnées et à laquelle on m'a demandé de répondre.

Vous nous avez informés que le ministère des Ressources humaines et du Développement social s'était fondé sur une opinion émise en 1988 par le légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes de l'époque, M. Marcel Pélletier, pour interpréter la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, notamment les paragraphes 42(1) et (2), et établir que, conformément à cet article, les décrets devaient être déposés de nouveau à la nouvelle session du Parlement. Vous souhaitez connaître notre opinion sur cette lettre compte tenu de l'article 20 de la *Loi d'interprétation*.

En résumé, il s'agit de savoir si les décrets pris en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* devaient être déposés de nouveau à la suite d'une prorogation ou d'une dissolution. M. Pélletier avait conclu que c'était le cas puisque la Chambre cesse alors tous ses travaux. Vous en avez conclu que l'article 20 de la *Loi d'interprétation* s'appliquait et qu'il n'était pas nécessaire de déposer de nouveau les décrets.

À notre avis, le second dépôt des décrets susmentionnés pris en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* était inutile. Notre conclusion diffère de celle de

- 4 -

l'ancien légiste, mais elle s'appuie sur le fait qu'il s'agit de règlements auxquelles s'appliquent des règles particulières en vertu du *Règlement* et des lois.

Après consultation de la Direction des recherches pour le Bureau de la Chambre des communes, il s'avère que la réponse à cette question se trouve à l'alinéa 108(4)*b*) du *Règlement* : [les] textes réglementaires [...] sont renvoyés en permanence au Comité [mixte permanent d'examen de la réglementation]. Pour cette raison, il est inutile de déposer de nouveau un décret après une prorogation ou une dissolution puisque les textes réglementaires sont renvoyés en permanence malgré la fin des travaux de la Chambre à chaque session.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles et je vous invite à communiquer avec nous si des précisions s'avèrent nécessaires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes sincères salutations.

Richard Denis
Légiste adjoint et
conseiller parlementaire

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 8 janvier 2008

Madame Janice Charrette
Sous-ministre
Ministère des Ressources humaines
et du Développement social
Place du Portage, Phase II, 11^e étage
165, rue de l'Hôtel-de-Ville
Gatineau (Québec) K1A 0J2

Madame,

N/Réf. :: TR/2006-121, Proclamation donnant avis que l'Accord sur la
sécurité sociale entre le Canada et la République
d'Estonia entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006
TR/2006-122, Proclamation donnant avis que l'Accord sur la
sécurité sociale entre le Canada et la République de
Lettonie entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006
TR/2006-123, Proclamation donnant avis que l'Accord sur la
sécurité sociale entre le Canada et la République de
Lituanie entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006

Lors de sa réunion du 22 novembre dernier, le Comité mixte a pris connaissance de votre lettre du 2 avril 2007. Vous vouliez savoir si un décret déposé au Parlement conformément au paragraphe 42(1) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* devait être déposé de nouveau dans l'éventualité où il y aurait une dissolution ou une prorogation du Parlement avant l'expiration de la période de trente jours prévue au paragraphe 42(2) de la *Loi*. Le Comité mixte a conclu, après consultation du légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes, qu'en cas de dissolution ou de prorogation du Parlement avant l'expiration de la période de trente jours, il est inutile de déposer de nouveau un décret déposé en application du paragraphe 42(1).

En outre, vous avez indiqué dans votre lettre que la répétition du deuxième paragraphe dans la version française de la Proclamation donnant avis que l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la République d'Estonia entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006 (enregistrement TR/2006-121) résultait probablement d'une erreur d'impression. Le Comité mixte aimerait recevoir confirmation qu'une telle erreur était bien la cause de cette différence.

- 2 -

Je vous prie d'agréer, Madame, l'assurance de ma très haute considération.

Shawn Abel
Conseiller juridique

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 25 janvier 2008

Monsieur Shawn Abel
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 8 janvier dernier concernant les décrets de proclamation des accords sur la sécurité sociale entre le Canada et la République d'Estonia, la République de Lettonie et la République de Lituanie.

Je confirme par la présente que la répétition du deuxième paragraphe dans la version française de la Proclamation donnant avis que l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la République d'Estonia entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006 résultait d'une erreur d'impression.

Je vous remercie de votre lettre et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Pour la sous-ministre,
Janice Charette,

Appendix N

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
PAUL DEWAR, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
PAUL SZABO, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ

May 29, 2007

Ms. Beverley A. Busson
Acting Commissioner
Royal Canadian Mounted Police
1200 Vanier Parkway
OTTAWA, Ontario
K1A 0R2

Dear Ms. Busson:

Our Files: SOR/95-571, Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations, amendment
SOR/98-531, Regulations Amending the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations

Your file: G117-22-16

Ms. Karyne Desjardins' letter of May 23, 2006, as well as Ms. Anne Menard-Crites' letter of June 27, 2005, concerning the above-mentioned instruments were considered by the Joint Committee at its meeting of May 3, 2007. At that time, it was the consensus of members that these replies were not satisfactory, and we were instructed to seek your cooperation in ensuring that the amendments previously promised to the Committee in connection with these two instruments proceed without further delay.

In the case of SOR/95-571, three points concerning inconsistencies between the wording used in the *Royal Canadian Mounted Police Regulations* and that of the *Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act* were first raised in 1997, and the Committee was advised that amendments were to be undertaken to make the suggested changes. Over the past 10 years, a number of requests for progress reports have been responded to, and although there have been delays, the Committee has always been told its concerns would be addressed.

In her June 27, 2005 letter, Ms. Menard-Crites reports that the RCMP no longer intends to fulfill its commitment to the Committee. In essence, it is stated that while the references in question differ between the Act and the Regulations, the result is the same, and so amendments are not necessary. It should go without saying, however, that the wording used in subordinate legislation should conform to that used in the parent statute, if only to avoid uncertainty.

- 2 -

Moreover, it follows from the principle that expressions in subordinate legislation bear the same meaning as in the relevant enabling legislation that if a different term is used in the former it is intended that it have a different meaning. If it has been concluded that the wording in question in the Regulations and the Act is equivalent, there should be no objection to adopting uniform expressions in both. In short, the Committee sees no legitimate reason for renegeing on the undertakings previously given by the RCMP.

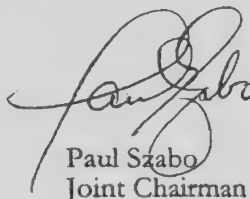
Turning to SOR/98-531, amendments to remove three discrepancies between the English and French versions of the Regulations were first promised in 2001, when the Committee was told that drafting of amendments to the Regulations had begun. In October of 2003, the RCMP advised that the amendments would be made in 2004. By June 2005, however, the amendments in question had been dropped, apparently following advice from the Department of Justice that their inclusion would slow down the process of making the other amendments to the Regulations. Moreover, in her May 23, 2006 letter, Ms. Desjardins advises that the promised amendments "will not come into effect in the near future", citing limited resources and other priorities.

We appreciate the necessity of allocating resources in a prudent manner. At the same time, we trust you will agree that the Committee has exercised considerable patience in these matters. We see no justification, however, for postponing promised remedial action indefinitely, and we would value your assurance that all amendments previously promised in connection with SOR/95-571 and SOR/98-531 will proceed, as well as a firm timeframe for the completion of these amendments.

We thank you for your attention to this matter.



J. Trevor Eyton
Joint Chairman



Paul Szabo
Joint Chairman

Encl.

c.c.: Mr. Ken Epp, Vice-chairman
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

Mr. Paul Dewar, Vice-chairman
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

/mh

Royal Canadian Mounted Police
Commissioner



Gendarmerie royale du Canada
Commissaire

Guided by Integrity, Honesty, Professionalism, Compassion, Respect and Accountability

Les valeurs de la GRC reposent sur l'intégrité, l'honnêteté,
le professionnalisme, la compassion, le respect et la responsabilisation

FEB 15 2008

The Honourable J. Trevor Eyton, Senator, and
Mr. Derek Lee, M.P.
Joint Chairs
Standing Joint Committee for the
Security of Regulations (SJCSR)
c/o The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

RECEIVED / REÇU

FEB 20 2008

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Senator Eyton and Mr. Lee:

I apologize for the delay in responding to your correspondence of December 17, 2007, regarding required amendments to the *Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations*.

First, let me assure you that my office is most aware and concerned about the outstanding items identified by your Committee which require amendment. However, a number of events over the past several years have constrained our ability to carry out these amendments in a more timely manner. Of significance has been capacity in our National Compensation Services policy centre. I am pleased to advise that this situation is being rectified and, as such, I am confident that the Royal Canadian Mounted Police will be in a position to address this file in fiscal year 2008/2009.


Chief Superintendent Cal Corley, Director General, National Compensation Services, is our contact person and he may be reached at (613) 993-5396, or by email at cal.corley@rcmp-grc.gc.ca. In order to assist in expediting progress on this file, it would be appreciated if a member of your staff could provide Chief Superintendent Corley with your Committee's contact person as well.

.../2

- 2 -

In closing, please accept my appreciation for your patience in this matter.

Yours sincerely,


for William J.S. Elliott

c.c.: Mr. Peter Bernhardt, General Counsel, SJCSR

Deputy Commissioner Peter Martin, Chief Human Resources Officer, RCMP

Chief Superintendent Cal Corley, National Compensation Services, RCMP

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL. 995-0751
FAX. 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TÉL. 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

February 28, 2008

William J.S. Elliott, Esq.
Commissioner
Royal Canadian Mounted Police
1200 Vanier Parkway
OTTAWA, Ontario
K1A 0R2

Dear Mr. Elliott:

Our Files: SOR/95-571, Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations, amendment
SOR/98-531, Regulations Amending the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations

Reference is made to your letter of February 13, 2008 concerning the above-mentioned Regulations. Your reply will be placed before the Joint Committee for its consideration at the earliest available opportunity.

In your letter, you ask that future correspondence on a number of files be addressed to Chief Superintendent Cal Corley, Director General, National Compensation Services. We also note that this request was made in a letter from Chief Superintendent Corley to our General Counsel.

It has been the practice of the Committee that correspondence from its counsel be addressed to the Designated Instruments Officer appointed for a department, agency or other public service organization. It is the responsibility of that Designated Instruments Officer to ensure that the correspondence is forwarded to the appropriate persons within the department, agency or organization.

The circumstances that led to the appointment of Designated Instruments Officers are described in paragraphs 70 to 80 of the Joint

- 2 -

Committee's Second Report for the Second Session of the Thirtieth Parliament. As a result of the situation that had developed in the early years of the Committee's existence, Cabinet approved a recommendation of the Minister of Justice "that departments and agencies nominate a senior official, perhaps at the deputy minister level, to whom requests for explanations concerning statutory instruments would be directed." This approach is supported by a number of practical considerations and also ensures that there is a clear focus of accountability with respect to commitments made to the Joint Committee.

We thank you for your cooperation in this regard.



J. Trevor Eyton
Joint Chairman



Derek Lee
Joint Chairman

c.c.: Chief Superintendent Cal Corley, Director General,
National Compensation Services, RCMP

/mh

Annexe N

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 29 mai 2007

Madame Beverley A. Busson
Commissaire intérimaire
Gendarmerie royale du Canada
1200, promenade Vanier
OTTAWA (Ontario)
K1A 0R2

Madame:

Nos dossiers : DORS/95-571, Règlement sur la pension de retraite de la
Gendarmerie royale du Canada, modification
DORS/98-531, Règlement modifiant le Règlement sur la
pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada

Votre dossier : G117-22-16

Au cours de sa réunion du 3 mai 2007, le Comité mixte a examiné la lettre de Mme Karyne Desjardins datée du 23 mai 2006 ainsi que celle de Mme Anne Ménard-Crités datée du 27 juin 2005 concernant les documents mentionnés en rubrique. D'un commun accord, les membres du Comité ont jugé ces réponses insatisfaisantes et ils nous ont chargés de solliciter votre coopération de manière à ce que les modifications promises antérieurement au Comité en rapport avec ces deux documents soient apportées sans délai.

Pour ce qui a trait au DORS/95-571, le Comité avait soulevé trois points en 1997 concernant des formulations différentes employées dans le *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* et dans la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*. On lui avait indiqué que des modifications seraient apportées, à sa suggestion. Au cours des dix dernières années, dans les réponses qu'il a reçues, parfois avec un certain retard, à ses requêtes en vue d'obtenir un état de la situation, le Comité s'est toujours fait dire qu'on répondrait à ses préoccupations.

Dans sa lettre du 27 juin 2005, Mme Ménard-Crités indiquait que la GRC n'avait plus l'intention de respecter son engagement envers le Comité. En somme, selon elle, même s'il y avait quelques divergences entre la Loi et le Règlement, le résultat était le même, et il n'y avait donc pas lieu de modifier quoi

- 2 -

que ce soit. Or, il va sans dire que le libellé du règlement d'application doit être conforme à celui de la loi, ne serait-ce que pour éviter toute incertitude. Et, partant du principe que les expressions employées dans le texte d'application ont le même sens que celles qui figurent dans la loi habilitante, on peut supposer que tout terme différent employé dans le premier a pour but de donner à celui-ci un sens différent. Si on juge que le Règlement et la Loi ont la même teneur, on ne devrait pas s'opposer à y employer des expressions uniformes. Bref, le Comité ne pense pas que la GRC ait une raison légitime de revenir sur ses engagements.

En ce qui concerne le DORS/98-531, la première promesse de modifications destinées à corriger trois différences dans les versions anglaise et française du Règlement remonte à 2001. On avait alors annoncé au Comité que des modifications au Règlement étaient en cours de préparation. En octobre 2003, la GRC a fait savoir que les modifications seraient effectuées en 2004. En juin 2005, on avait abandonné l'idée d'apporter ces modifications sous prétexte, semble-t-il, d'un avis du ministère de la Justice selon lequel cela ralentirait l'apport d'autres modifications au Règlement. Enfin, le 23 mai 2006, Mme Desjardins nous avisait par écrit que les modifications proposées n'entreraient pas en vigueur dans un proche avenir, en raison de ressources limitées et d'autres priorités.

Nous comprenons qu'il faut user des ressources prudemment, mais vous reconnaîtrez sûrement que le Comité a fait preuve d'une patience considérable. Rien ne justifie, à nos yeux, qu'on reporte indéfiniment les correctifs qui avaient été promis, et nous vous saurions gré de bien vouloir nous assurer que toutes les modifications promises en rapport avec les DORS 95-571 et 98-531 seront bel et bien apportées, et ce dans un délai ferme.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à cette question.

J. Trevor Eyton
Coprésident

Paul Szabo
Coprésident

p.j.

c.c.: M. Ken Epp, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

M. Paul Dewar, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 15 février 2008

L'honorable J. Trevor Eyton, sénateur
Monsieur Derek Lee, député
Coprésidents
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Messieurs,

Je vous prie de m'excuser du retard à répondre à votre lettre du 17 décembre 2007 concernant les modifications à apporter au *Règlement sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*.

D'abord, je puis vous assurer que nous sommes bien conscients des points à modifier qu'a signalés le Comité, qui sont pour nous une source de préoccupation. Toutefois, plusieurs événements survenus au cours des dernières années, dont en particulier l'insuffisance de ressources de notre Centre national de décision en matière de rémunération, nous ont empêchés d'apporter plus rapidement ces modifications. Je suis heureux de vous informer que la situation est en voie d'être réglée et, par conséquent, je suis persuadé que la Gendarmerie royale du Canada sera en mesure de donner suite à ce dossier au cours de l'exercice 2008-2009.

Notre personne-ressource est le surintendant principal Cal Corley, directeur général du Centre national de décision en matière de rémunération. Son numéro de téléphone est le 613-993-5396 et son adresse courriel cal.corley@rcmp-grc.gc.ca. Afin de faire avancer ce dossier plus rapidement, je vous saurais gré de demander à un membre de votre personnel de fournir au surintendant principal susmentionné le nom de la personne-ressource de votre Comité.

En vous remerciant de la patience dont vous avez fait preuve dans ce dossier, je vous prie d'agréer, Messieurs, mes salutations distinguées.

Pour William J. S. Elliot,
(signature de William Sweeney)

c.c. : M. Peter Bernhardt, conseiller juridique principal

Le sous-commissaire Peter Martin, dirigeant principal des ressources humaines, GRC

Le surintendant principal Cal Corley, Centre national de décision en matière de rémunération, GRC

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 28 février 2008

M. William J.S. Elliott
Commissaire
Gendarmerie royale du Canada
1200, promenade Vanier
OTTAWA (Ontario)
K1A 0R2

Monsieur,

N/Réf.: DORS/95-571, Règlement sur la pension de retraite de la
Gendarmerie royale du Canada — Modification
DORS/98-531, Règlement modifiant le Règlement sur la pension de
retraite de la Gendarmerie royale du Canada

Un renvoi est fait à votre lettre du 13 février 2008 portant sur les règlements susmentionnés. Votre réponse sera communiquée au Comité mixte pour qu'il l'examine dès qu'il le pourra.

Dans votre lettre, vous demandez que la correspondance relative à un certain nombre de dossiers soit, à l'avenir, adressée au surintendant principal, Cal Corley, directeur général, Services nationaux de rémunération. Nous soulignons aussi que cette demande a été faite dans une lettre du surintendant principal Corley à notre avocat général.

Le Comité a pour pratique d'adresser la correspondance de son avocat au responsable des textes réglementaires désigné pour un ministère, une agence ou tout autre organisme de services publics. Il incombe à ce responsable de veiller à ce que la correspondance soit acheminée aux personnes qui conviennent au sein du ministère, de l'agence ou de l'organisme en cause.

Les circonstances qui ont mené à la nomination du responsable des textes réglementaires sont énoncées aux paragraphes 70 à 80 du Deuxième rapport du Comité mixte pour la deuxième session de la 30^e législature. Par suite de la situation qu'a connue le Comité à ses débuts, le Cabinet a approuvé une recommandation du ministre de la Justice, qui proposait que les ministères et agences désignent un haut fonctionnaire, peut-être au niveau du sous-

- 2 -

ministre, à qui devraient être adressées les demandes d'explications concernant les textes réglementaires. Un certain nombre de considérations pratiques viennent appuyer cette approche, qui a aussi pour effet de désigner clairement qui est responsable des engagements faits au Comité mixte.

Nous vous remercions de votre collaboration à cet égard et vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Le co-président
J. Trevor Eyton

Le co-président
Derek Lee

c.c.: Surintendant principal Cal Corley, directeur général,
Services nationaux de rémunération, GRC

/mh

Appendix O



Affaires indiennes
et du Nord Canada

Indian and Northern
Affairs Canada

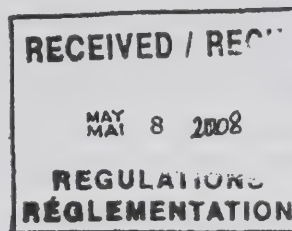
Sous-ministre adjoint

Assistant Deputy Minister

Ottawa, Canada
K1A 0H4

MAY 6 2008

The Honourable J. Trevor Eyton, Senator
and Paul Szabo, MP
Joint Chairs
Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
56 Sparks Street, 2nd Floor
OTTAWA ON K1A 0A4



Dear Senator Eyton and Mr. Szabo:

This is further to the commitment by Indian and Northern Affairs Canada to keep the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations informed of the status of the amendments to the Northwest Territories Reindeer Regulations.

The proposed amendments to the Reindeer Regulations that are intended to address the concerns of the Committee and update the Regulation to meet current drafting standards have, I believe, reached a major milestone. The proposed amendments have been reviewed and approved by the Department of Justice editors and jurilinguists. Final approval and "blue stamping" will occur once the Order-in-Council that properly describes the Northwest Territories Reindeer Reserve is in place.

The process to repeal the 1979 Order-in-Council and replace it with a new Order-in-Council that properly describes an area for the Northwest Territories Reindeer Reserve can now proceed because the Surveyor General for Canada has provided a new legal description of an area that avoids the discrepancies. These discrepancies are what caused earlier attempts to repeal and replace the 1979 Order-in-Council to be unsuccessful.

The Department has also started working with the Treasury Board Secretariat on the approval of the proposed amendments.

.../2

- 2 -

With regards to the Department's commitment to provide the Committee with information on the resolution of the land claims issues, please find attached the proposed activities that the Department is going to undertake to resolve the discrepancies in the land claim agreements.

Please be advised that the Department regards the issue as a priority and is working diligently towards its completion.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Patrick Borbey', with a stylized flourish at the end.

Patrick Borbey
Assistant Deputy Minister
Northern Affairs Organization

Encl.

**STEPS TO CORRECT THE REINDEER RESERVES FRENCH VERSIONS OF
THE GWICH'IN AND INUVIALUIT LAND CLAIM AGREEMENTS**

STEP	ACTIVITY	LENGTH OF TIME FOR ACTIVITY	PROVISIONAL ESTIMATE FOR COMPLETION
1	Through respective implementation committees and formal correspondence, inform the Gwich'in and the Inuvialuit of the results of the work done by the Surveyor General for Canada on the issue of discrepancies between the English and French versions of the land claim agreements.	1 month	Mid-May 2008
2	Table the corrected description (with the consent of NRCan and DOJ) to be considered.	2 months	Mid-July 2008
3	Follow up with the Inuvialuit and Gwich'in about the process for resolving the discrepancies between the English and French land descriptions that affect the development of the Reindeer Reserve Order-in-council.	3 months	Mid-October 2008
4	Amendments to the Agreements require the consent of all signatories to the agreement. The various parties will have to approve the French wording through their respective approval process and forward formal consent to Canada to proceed with the Order-in-council process.	8 months	Mid-June 2009
5	DIAND will put together an Order-in-council package for Minister's approval and recommendation to the Governor-in-Council.	3 months	Mid-September 2009
6	Once approved, the Agreements will be reprinted with the corrected description. Resolve the discrepancies in the land claim agreements so that there are no longer any discrepancies between the English and French versions of the land claim agreements, as it relates to the description of private lands bordering the reindeer reserve.	7 months	Mid-April 2010
7	Distribute the printed Agreements.	1 month	Mid-May 2010

Annexe O



Affaires indiennes
et du Nord Canada

Indian and Northern
Affairs Canada

Sous-ministre adjoint

Assistant Deputy Minister

Ottawa, Canada
K1A 0H4

MAY 6 2008

L'honorable J. Trevor Eyton, sénateur
et Paul Szabo, député

Coprésidents

Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation
A/S du Sénat

56, rue Sparks, 2^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Messieurs,

La présente remplit l'engagement pris par Affaires indiennes et du Nord Canada en vue d'informer le Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation de la situation concernant les modifications au *Règlement sur les rennes des Territoires du Nord-Ouest*.

Les modifications proposées au *Règlement* visant à apporter des solutions aux préoccupations soulevées par le Comité et à satisfaire aux normes actuelles en matière de rédaction sont, je crois, à une étape importante. Les rédacteurs et les jurilinguistes du ministère de la Justice ont examiné et approuvé les modifications proposées. L'approbation finale et l'estampillage auront lieu lorsque le décret en conseil décrivant adéquatement la réserve de rennes des territoires du Nord-Ouest sera passé. Le processus visant à révoquer le décret de 1979 et à le remplacer par un nouveau décret décrivant adéquatement la réserve de rennes des Territoires du Nord-Ouest peut maintenant aller de l'avant parce que l'arpenteur en chef du Canada a fourni une description officielle de la région qui ne contient pas de divergences. Ce sont des divergences qui ont nui antérieurement à la révocation et au remplacement du décret en conseil de 1979.

Le Ministère a également entrepris des travaux avec le Secrétariat du Conseil du Trésor relativement à l'approbation des modifications proposées.

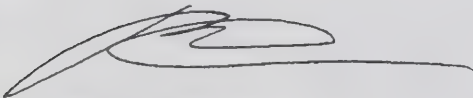
.../2

- 2 -

En ce qui concerne l'engagement du Ministère visant à fournir au Comité de l'information sur le règlement des questions relatives aux revendications territoriales, veuillez trouver ci-joint les projets de travaux que prévoit entreprendre le Ministère pour résoudre les divergences dans les ententes sur le règlement des revendications territoriales.

Sachez que cette question est une priorité pour le Ministère et qu'il œuvre avec diligence à l'achèvement de ces travaux.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Patrick Borbey
Sous-ministre adjoint
Organization des affaires du Nord

p.j.

**ÉTAPES À SUIVRE EN VUE DE CORRIGER LES DIVERGENCES DANS LA
VERSION FRANÇAISE DES ENTENTES SUR LE RÈGLEMENT DES
REVENDEICATIONS TERRITORIALES DES GWICH'IN ET DES INUVIALUIT**

ÉTAPE	ACTIVITÉ	DÉLAI	DATE PRÉVUE D'ACHÈVEMENT
1	Par l'entremise de leurs comités de mise en œuvre respectifs et par lettres, informer les Gwich'in et les Inuvialuit des résultats des travaux effectués par l'argenteur en chef du Canada en ce qui concerne les divergences entre les versions françaises et anglaises des ententes sur les revendications territoriales.	1 mois	Mi-mai 2008
2	Déposer les descriptions corrigées (avec l'accord de RNCan et de Jus) à examiner.	2 mois	Mi-juillet 2008
3	Assurer un suivi auprès des Inuvialuit et des Gwich'in au sujet du processus visant à régler les divergences entre les descriptions des territoires dans les versions françaises et anglaises, qui nuisent à l'élaboration d'un décret en conseil sur la réserve de rennes.	3 mois	Mi-octobre 2008
4	La modification des ententes exige le consentement de tous les signataires. Les diverses parties devront approuver le libellé français en recourant à leur propre processus d'approbation et elles devront accepter officiellement que le Canada aille de l'avant avec le processus de décret.	8 mois	Mi-juin 2009
5	AINC soumettra un dossier de décret au ministre, pour approbation et recommandation à la gouverneure en conseil.	3 mois	Mi-septembre 2009
6	Une fois approuvées, les ententes contenant les descriptions corrigées seront réimprimées. Correction des écarts dans les ententes sur les revendications territoriales de manière à ce qu'il n'y ait plus de divergences dans les descriptions des terres privées qui bordent la réserve de rennes entre les versions françaises et anglaises des ententes sur le règlement des revendications territoriales.	7 mois	Mi-avril 2010
7	Distribuer les ententes imprimées.	1 mois	Mi-mai 2010

Appendix P

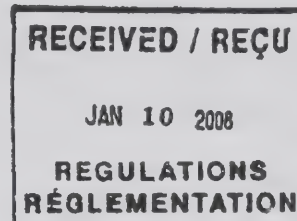


Department of Justice
Canada

Ministère de la Justice
Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H8

JAN 10 2008



Peter Bernhardt
General Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Bernhardt:

Subject: Your file S.C. 2002, c. 20 -- Legislative Instruments Re-enactment Act

In response to your letter of October 10, 2007, I would like to provide you with an update on the legislative instruments re-enactment process being carried out by the Department of Justice in accordance with section 9 of the *Legislative Instruments Re-enactment Act* (Act).

A letter dated April 4, 2006 provided you with an update on the process of reviewing legislative instruments. It stated that the Department of Justice had established the Legislative Instruments Re-enactment Team (Team). The Team's role is to coordinate the review of legislative instruments and the repeal and re-enactment of the instruments identified. The Team is also responsible for preparing a report on the review as required by section 9 of the Act.

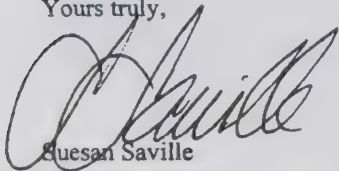
Since then, the Team has continued coordinating the review of legislative instruments coming under various departments. At the present time, it is working to have the legislative instruments, identified by the departments, repealed and re-enacted by regulation. The Team expects that a series of regulations will be made as part of this exercise. The Team plans on having all the other legislative instruments, identified by the departments, repealed and re-enacted by regulation by June 13, 2008, in accordance with the *Legislative Instruments Re-enactment Act*.

The Team is also working to prepare a report on the review. It will contain a description of the measures taken to identify the legislative instruments referred to in section 4 of the Act as well as two lists: a list of the instruments that have been repealed and re-enacted, and a list of the instruments that will not be repealed and re-enacted. We are working to ensure that the Minister of Justice will be in a position to submit the report to each House of Parliament by June 13, 2008, in accordance with section 9 of the *Legislative Instruments Re-enactment Act*.

- 2 -

If you have any further questions about the legislative instruments re-enactment process, please contact Pierre-Gilles Bélanger, Director, Legislative Instruments Re-Enactment Team, at 613-957-0007.

Yours truly,



Euesan Saville
Director General
Ministerial Secretariat
Department of Justice
284 Wellington Street, Room 4097
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

Annexe P

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 10 janvier 2008

Monsieur Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: Votre dossier L.C. 2002, ch. 20 – Loi sur la réédition de textes
législatifs

La présente fait suite à votre lettre du 10 octobre dernier. Je tiens à faire le point sur le processus de réédition de textes législatifs entrepris par le ministère de la Justice conformément à l'article 9 de la *Loi sur la réédition de textes législatifs*.

Les informations les plus récentes sur le processus d'examen de textes législatifs vous ont été données dans une lettre datée du 4 avril 2006. Cette dernière vous faisait part de la création, par le ministère de la Justice, de l'équipe sur la réédition de textes législatifs dont le rôle consiste à coordonner l'examen de textes législatifs ainsi que l'abrogation et la réédition de textes déterminés. De plus, l'équipe est chargée de faire rapport de l'examen comme l'exige l'article 9 de la Loi.

Depuis ce temps, l'équipe a continué de coordonner l'examen de textes législatifs relevant de différents ministères. Actuellement, elle s'occupe de l'abrogation et de la réédition par voie de règlement de textes législatifs retenus par les ministères. L'équipe s'attend à ce qu'une série de règlements soient pris dans le cadre de cet exercice. Elle prévoit que tous les autres textes législatifs, retenus par les ministères, seront abrogés et réédités par voie de règlement au plus tard le 13 juin 2008, conformément à la *Loi sur la réédition de textes législatifs*.

L'équipe prépare également un rapport sur cet examen. Il comprendra une description des mesures prises pour choisir les textes législatifs visés à l'article 4 de la Loi et deux listes, soit une liste des textes abrogés et réédités et une liste de ceux qui ne seront pas abrogés et réédités. Nous nous efforçons

- 2 -

de faire en sorte que le ministre soit en mesure de présenter son rapport aux deux chambres du Parlement au plus tard le 13 juin 2008, conformément à l'article 9 de la *Loi sur la réédiction de textes législatifs*.

Pour toute autre question concernant le processus de réédiction de textes législatifs, veuillez communiquer avec Pierre-Gilles Bélanger, directeur, Équipe sur la réédiction de textes législatifs, au 613-957-0007.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Suesan Saville
Directrice générale
Secrétariat ministériel
Ministère de la Justice
284, rue Wellington, pièce 4097
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Appendix Q

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONs/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

January 8, 2008

Ms. Diane Laurin
Chairperson
Canadian Force Grievance Board
60 Queen Street, 10th Floor
Ottawa, Ontario
K1P 5Y7

Dear Ms. Laurin:

Our File: SOR/2000-294, Canadian Forces Grievance Board Rules of
Procedure (Review of a Grievance by Way
of a Hearing)

Several points concerning the above-mentioned Rules of Procedure were first raised on behalf of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations in March of 2003. In response, a number of amendments were promised, and in her letter of June 21, 2003, Ms. Lisa Thiele, Counsel to the Canadian Forces Grievance Board, indicated that these would be incorporated into a broader revision of the Rules that was planned.

Subsequently, the Committee was advised that amendments to the Rules would be made following passage of amendments to the *National Defence Act* itself resulting from the Lamer Report. The Committee was also told, however, that should the statutory amendments be unduly delayed, the amendments to the Rules addressing the Committee's concerns would proceed. More particularly, the amendments in question would add a definition of "child" for the purposes of section 8 of the Rules, resolve the inconsistency in the French version of the Rules with respect to the equivalent of the term "immediately" in the English version, amend the French version of Rule 20(a) to provide that the summary of the testimony of an expert witness must be in writing, and delete Rule 22(4), which is unnecessary given section 27(5) of the *Interpretation Act*.

- 2 -

As you know, the amendments to the Act in question were introduced in the previous Session of Parliament as Bill C-7. Unfortunately, Bill C-7 failed to receive passage prior to prorogation, and I wonder whether you are in a position to advise as to whether it is expected that this Bill will be reintroduced. If it is not expected that Bill C-7 will be reintroduced in the current Session, perhaps consideration should be given to proceeding with the amendments promised to the Committee independently of any other planned revisions to the Rules.

Yours sincerely,



Peter Bernhardt
General Counsel

c.c. Colonel P. J. Olson
Deputy Legal Advisor & General Counsel – Military
Department of National Defence

/mn

Page 1 of 2

SOR/2000-294

Noorthoek, Margo

From: Maynard, Caroline [MaynardC@cfgb-cgfc.gc.ca]
Sent: Friday, February 01, 2008 11:52 AM
To: Bernhardt, P.
Cc: Noorthoek, Margo
Subject: FW: Miscellaneous Amendments - Canadian Forces Grievance Board Rules of Procedure
Attachments: CFGB rule amendments, for DOJ review.doc; P Bernhardt letter, 2008 Jan 8.pdf

RECEIVED / REÇU

FEB 1 2008

**REGULATIONS
RÉGLEMENTATION**

Dear Mr. Bernhardt,

Further to your letter dated January 8, 2008, sent to Ms. Diane Laurin, the Chair of the Canadian Forces Grievance Board, requesting an update on our commitment to proceed with your Committee's recommended amendments to our Rules of Procedure (SOR/2000-294), I have attached the email that has been sent to the Director of the Headquarters Regulations Section in that respect.

Given that there is no certainty that Bill C-7 will be reintroduced any time soon, it was decided, as you had suggested, to proceed with the requested amendments, independently of any possible future revision of the Rules.

I thank you for your letter and I hope that this response will be satisfactory. If you need further information, please do not hesitate to contact me directly.

Yours truly,

Caroline Maynard

Director, Legal Services | Directeur Services juridiques
Canadian Forces Grievance Board | Comité des griefs des Forces canadiennes
General Counsel | Avocat général
(613) 995-5552 | MaynardC@cfgb-cgfc.gc.ca | fax/téléc. : (613) 996-6491 60 Queen Street, 9th Floor | 60,
rue Queen, 9^e étage | Ottawa CANADA K1P 5Y7
www.cfgb-cgfc.gc.ca



Canadian Forces
Grievance Board

Comité des griefs des
Forces canadiennes

Canada

From: Maynard, Caroline
Sent: Friday, February 01, 2008 11:07 AM
To: 'susan.manion@justice.gc.ca'
Cc: Price, James
Subject: FW: Miscellaneous Amendments - Canadian Forces Grievance Board Rules of Procedure

Dear Ms. Manion;

The Canadian Forces Grievance Board would like to submit the attached amendments to our Rules of Procedure (SOR/2000-294), for inclusion in the Miscellaneous Amendments Regulations Program. The amendments have been requested by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (see letter from Peter Bernhardt, also attached).

It is our understanding that, as Director of the Headquarters Regulations Section (Central Administration), you will be able to review the proposals and provide us with comments, with a view to approving the amendments. To that end, I invite you to direct any comments or suggestions to me.

Page 2 of 2

We look forward to working with you on this matter.

Sincerely,

Caroline Maynard

Director, Legal Services | Directeur Services juridiques

Canadian Forces Grievance Board | Comité des griefs des Forces canadiennes

General Counsel | Avocat général

(613) 995-5552 | MaynardC@cfgb-cgfc.gc.ca | fax/téléc. : (613) 996-6491 60 Queen Street, 9th Floor | 60,
rue Queen, 9^e étage | Ottawa CANADA K1P 5Y7

www.cfgb-cgfc.gc.ca



Canadian Forces
Grievance Board

Comité des griefs des
Forces canadiennes

Canada

Page 1 of 1

Noorthoek, Margo

From: Maynard, Caroline [MaynardC@cfgb-cgfc.gc.ca]
Sent: Monday, March 17, 2008 3:23 PM
To: Bernhardt, P.
Cc: Noorthoek, Margo
Subject: RE: Miscellaneous Amendments - Canadian Forces Grievance Board Rules of Procedure

Dear Mr. Bernhardt,

I am writing to follow up on my previous e-mail dated February 1, 2008. At that time, I informed you that the Canadian Forces Grievance Board (CFGFB) had decided to proceed with your Committee's recommended amendments to the CFGFB Rules of Procedure (SOR/2000-294). However, we have since determined that there is a preferable alternative to the amendment involving the definition of "child" for the purposes of section 8 of the Rules.

Section 8(b) currently provides for substitute service in the case of a child. We had intended to replace the term, "child," with the term, "minor," as it is defined in the province where service is to be effected. However, after having consulted with the Children's Law and Family Violence Policy Unit of the Department of Justice, we have determined that this substitute service provision is unnecessary. In the event that we need to effect service on a child, the normal common law rules would permit us to serve the child's parent or guardian. Accordingly, instead of modifying section 8(b), we have decided to remove it entirely.

If you need further information, please do not hesitate to contact me directly.

Yours truly,

Caroline Maynard

Director, Legal Services | Directeur Services juridiques
Canadian Forces Grievance Board | Comité des griefs des Forces canadiennes
General Counsel | Avocat général
(613) 995-5552 | MaynardC@cfgb-cgfc.gc.ca | fax/téléc. : (613) 996-6491 60 Queen Street, 9th Floor | 60,
rue Queen, 9^e étage | Ottawa CANADA K1P 5Y7
www.cfgb-cgfc.gc.ca



Canadian Forces Grievance Board
Comité des griefs des Forces canadiennes

Canada

Annexe Q

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 8 janvier 2008

Madame Diane Laurin
Présidente
Comité des griefs des Forces canadiennes
60, rue Queen, 10^e étage
Ottawa (Ontario) K1P 5Y7

Madame,

N/Réf.: DORS/2000-294, Règles de procédure du Comité des griefs des
Forces canadiennes (examen des griefs par voie
d'audition)

Plusieurs points concernant les Règles de procédure susmentionnées ont été soulevés pour la première fois au nom du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation en mars 2003. En réponse, plusieurs modifications ont été promises et, dans sa lettre du 21 juin 2003, M^{me} Lisa Thiele, avocate du Comité des griefs des Forces canadiennes, disait que les modifications allaient être intégrées au cours de l'examen approfondi des Règles qui était déjà prévu.

Par la suite, on a avisé le Comité que les modifications aux Règles seraient apportées après l'adoption de modifications à la *Loi sur la défense nationale* découlant du Rapport Lamer. Toutefois, on a aussi dit au Comité que, si les modifications législatives devaient être retardées indûment, on procéderait aux modifications proposées par le Comité. Plus particulièrement, les modifications en question visent à ajouter une définition du terme « enfant » pour les besoins de l'article 8 des Règles, à corriger une incohérence dans la version française quant à l'équivalent du terme « immediately » dans la version anglaise, à modifier l'alinéa 20a) de façon à prévoir que le résumé du témoignage d'un expert se fasse par écrit, et à supprimer le paragraphe 22(4), qui est inutile en raison du paragraphe 27(5) de la *Loi d'interprétation*.

- 2 -

Comme vous le savez, les modifications à la *Loi* en question ont été présentées dans le projet de loi C-7 à la première session de la législature actuelle. Malheureusement, le projet de loi C-7 n'a pas été adopté avant la prorogation, et je me demande si vous êtes bien placée pour savoir s'il sera présenté à nouveau. Si on ne prévoit pas présenter à nouveau le projet de loi C-7 pendant la session en cours, on pourrait peut-être songer à apporter les modifications promises au Comité, indépendamment de tout autre examen prévu des Règles.

Je vous prie d'agréer, Madame, mes salutations distinguées.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique

C. c. : Colonel P. J. Olson
Conseiller juridique adjoint et avocat général – Militaire
Ministère de la Défense nationale

/mn

TRANSLATION / TRADUCTION

De : Maynard, Caroline [MaynardC@cfgb-cgfc.gc.ca]
Envoyé le : Vendredi 1^{er} février 2008, à 11 h 52
À : Bernhardt, P.
C. c. : Noorthoek, Margo
Objet : TR: Diverses modifications – Règles de procédure du Comité des griefs des Forces canadiennes
Pièces jointes : CFGB rule amendments, for DOJ review.doc; P. Bernhardt letter, 2008 Jan 8. pdf

Monsieur,

Comme suite à votre lettre du 8 janvier 2008 à M^{me} Diane Laurin, présidente du Comité des griefs des Forces canadiennes, dans laquelle vous nous demandiez de faire le point sur notre engagement à donner suite aux modifications aux Règles de procédure recommandées par votre comité (DORS/2000-294), vous trouverez ci-joint un courriel qui a été envoyé à cet égard à la directrice de la Section de la réglementation (Administration centrale).

Puisqu'il n'est pas certain que le projet de loi C-7 sera présenté à nouveau avant longtemps, il a été décidé, comme vous l'avez proposé, d'apporter les modifications exigées, indépendamment de tout examen futur des Règles.

Je vous remercie de votre lettre et j'espère que la présente réponse est satisfaisante. Si vous avez besoin d'autres renseignements, n'hésitez pas à me contacter directement.

Très cordialement,

Caroline Maynard

Directeur, Legal Services | Directeur, Services juridiques
Canadian Forces Grievance Board | Comité des griefs des Forces canadiennes
General Counsel | Avocat général
(613) 995-5552 | MaynardC@cfgb-cgfc.gc.ca | fax/téléc. : (613) 996-6491
60 Queen Street, 9th Floor | 60, rue Queen, 9^e étage
Ottawa CANADA K1P 5Y7
www.cfgb-cgfc.gc.ca



Canadian Forces
Grievance Board

Comité des griefs des
Forces canadiennes

Canada

TRANSLATION / TRADUCTION

De : Maynard, Caroline
Envoyé le : Vendredi 1^{er} février 2008, 11 h 07
À : susan.manion@justice.gc.ca
C. c. : Price, James
Objet : TR: Diverses modifications – Règles de procédure du Comité des griefs des Forces canadiennes

Madame,

Le Comité des griefs des Forces canadiennes aimerait soumettre les modifications ci-jointes à apporter aux Règles de procédure (DORS/2000-294), afin qu'elles soient incluses dans le Règlement correctif. Ces modifications ont été recommandées par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (voir lettre de Peter Bernhardt, également ci-jointe).

Nous avons cru comprendre que, à titre de directrice de la Section de la réglementation (Administration centrale), vous pourriez examiner les propositions et nous donner vos commentaires, afin d'améliorer les modifications. À cette fin, je vous invite à m'envoyer directement vos commentaires ou suggestions.

Nous avons hâte de travailler avec vous à ce dossier.

Très cordialement,

Caroline Maynard

Directeur, Legal Services | Directeur, Services juridiques
Canadian Forces Grievance Board | Comité des griefs des Forces canadiennes
General Counsel | Avocat général
(613) 995-5552 | MaynardC@cfgb-cgfc.gc.ca | fax/téléc. : (613) 996-6491
60 Queen Street, 9th Floor | 60, rue Queen, 9^e étage
Ottawa CANADA K1P 5Y7
www.cfgb-cgfc.gc.ca



Canadian Forces Grievance Board
Comité des griefs des Forces canadiennes

Canada



TRANSLATION / TRADUCTION

De : Maynard, Caroline
Date : Lundi, le 17 mars 2008 15 h 23
À : Bernhardt, P.
C.c. : Noorthoek, Margo
Objet : Règles de procédure du Comité des griefs des Forces canadiennes

Monsieur,

La présente fait suite à mon courriel du 1^{er} février 2008 dans lequel je vous faisais savoir que le Comité des griefs des Forces canadiennes (CGFC) avait décidé de procéder aux modifications recommandées par le Comité mixte à l'égard de ses *Règles de procédure* (DORS/2000-294). Nous nous sommes toutefois rendu compte depuis qu'il existe une meilleure solution de rechange que de modifier la définition de « enfant » aux fins de l'application de l'article 8 des *Règles*.

À l'heure actuelle, l'alinéa 8b) dispose que dans le cas d'un enfant, la signification à personne d'un document se fait par remise à une autre personne que l'enfant. Nous entendions remplacer « enfant » par « mineur », car il aura le sens que lui donne la province où le document sera signifié. Or, après consultation de l'Unité de la politique du droit de l'enfant et de la violence familiale du ministère de la Justice, nous avons constaté que cette disposition, qui exige que le document soit signifié à un tiers, est inutile. Quand il faudra signifier un document à un enfant, nous pourrons le signifier à un parent ou au tuteur de l'enfant, comme le permettent les règles habituelles de la common law. Nous avons donc décidé de ne pas modifier l'alinéa 8b), mais de le remplacer.

Si vous désirez en discuter, n'hésitez pas à communiquer directement avec moi.

Recevez, Monsieur, mes plus cordiales salutations.

Caroline Maynard

Directrice, Services juridiques / Director, Legal Services

Comité des griefs des Forces canadiennes / Canadian Forces Grievance Board

Avocate générale / General Counsel

(613) 995-5552 / MaynardC@cfgb-cgfc.gc.ca / Fax : (613) 996-6491 / 60,
rue Queen, 9^e étage / Ottawa (Ontario) CANADA K1P 5Y7

Appendix R

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONa/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

February 6, 2008

William McCullough, Esq.
 Director General
 Executive Services
 Department of Transport
 26th Floor, Room 2626
 Tower C, Place de Ville
 OTTAWA, Ontario
 K1A 0N5

Dear Mr. McCullough:

Our File: SOR/2007-280, Regulations Amending the Canadian Aviation
 Regulations (Part VI) (Miscellaneous Program)

I have reviewed the referenced Regulations prior to their submission to the Joint Committee, and I would appreciate your response to the following point.

The English version of section 602.13(4) of the *Canadian Aviation Regulations* describes the circumstances in which a person may conduct a landing in a balloon within "a built-up area" at a place that is not located at an airport, heliport or military aerodrome. The relevant portion of the French version of section 602.13(4) reads "Il est permis d'effectuer l'atterrissage d'un ballon à l'intérieur d'une zone bâtie à un endroit qui n'est pas situé à un aéroport, à un héliport ou à un aérodrome militaire".

The heading before section 602.13 reads "Take-offs, Approaches and Landings within Built-up Areas of Cities and Towns" in English and "Décollage, approche et atterrissage à l'intérieur de zones bâties d'une ville ou d'un village" in French. Similarly, sections 602.13(1) to (3) refer to "a built-up

- 2 -

area of a city or town" and "d'une zone bâtie d'une ville ou d'un village". In view of this, I would appreciate your advice as to why section 602.13(4), refers only to "a built-up area", as opposed to "a built-up area of a city or town".

I look forward to receiving your comments.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lindsay Armstrong', with a stylized, cursive script.

Lindsay Armstrong
Counsel

/mh



Transport
Canada

Transports
Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

AARBH 2100-51-25

FEB 29 2008

RECEIVED / REÇU

MAR 4 2008

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Ms. Lindsay Armstrong
Counsel
Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Ms. Armstrong :

Re: SOR/2007-280, Regulations Amending the *Canadian Aviation Regulations* (Part VI)
(Miscellaneous Program)

I am writing in response to your letter dated February 6, 2008 regarding the above-mentioned file.

Following Departmental officials' review, they are in agreement that the references within subsection 602.13(4) should read "a built-up area of a city or town" in the English version, and "une zone bâtie d'une ville ou d'un village" in the French version. They anticipate that the amendment to correct subsection 602.13(4) of the *Canadian Aviation Regulations* (CARs) will be published in the *Canada Gazette* by the fall of 2008.

I trust you will find the above information useful.

Yours sincerely,

For

William J. McCullough
Director General
Executive Services

Annexe R

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 6 février 2008

Monsieur William McCullough
Directeur général
Services exécutifs
Ministère des Transports
26^e étage, pièce 2626
Tour C, Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2007-280, Règlement correctif visant le Règlement de l'aviation
canadien (Partie VI)

J'ai examiné le Règlement susmentionné avant d'en saisir le Comité mixte
et j'aimerais obtenir votre avis sur la question suivante.

La version anglaise du paragraphe 602.13(4) du *Règlement de l'aviation
canadien* prévoit les circonstances dans lesquelles il est permis à une personne
d'effectuer l'atterrissage d'un ballon à l'intérieur de « a built-up area » dans un
endroit qui n'est pas situé à un aéroport, un héliport ou un aérodrome militaire.
La partie pertinente de la version française de ce paragraphe est ainsi libellé : « Il
est permis d'effectuer l'atterrissage d'un ballon à l'intérieur d'une zone bâtie à un
endroit qui n'est pas situé à un aéroport, à un héliport ou à un aérodrome
militaire ».

Le texte anglais de l'intertitre qui précède l'article 602.13 est le suivant :
« Take-offs, Approaches and Landings within Built-up Areas of Cities and
Towns », et il est rendu en français par « Décollage, approche et atterrissage à
l'intérieur de zones bâties d'une ville ou d'un village ». Dans un même ordre
d'idée, les paragraphes 602.13(1) à (3) font mention de « a built-up area of a city
or town » et « d'une zone bâtie d'une ville ou d'un village ». Compte tenu de cela,
j'aimerais obtenir votre avis quant à la raison pour laquelle le paragraphe
602.13(4) ne fait mention que de « a built-up area » plutôt que de « a built-up
area of a city or a town ».

En attendant de recevoir vos commentaires sur ce qui précède, je vous
prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

/mh

Lindsay Armstrong
Conseillère juridique

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 29 février 2008

Mme Lindsay Armstrong
Conseillère juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame,

Objet : DORS/2007-280, Règlement modifiant le Règlement sur l'aviation
canadien (Partie IV)

La présente fait suite à votre lettre du 6 février 2008 concernant le
Règlement susmentionné.

Après avoir examiné ce dossier, les représentants du ministère partagent
votre avis que la version anglaise du paragraphe 602.13(4) devrait faire mention
de « a built-up area of a city or town », rendu en français par « une zone bâtie
d'une ville ou d'un village ». Ils prévoient que la modification visant à corriger le
paragraphe 602.13(4) du *Règlement de l'aviation canadien* sera publiée dans la *Gazette
du Canada* d'ici l'automne 2008.

En espérant que ces renseignements sont satisfaisants, je vous prie
d'agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

(signature illisible)
pour

William J. McCullough
Directeur général
Services exécutifs

Appendix S

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONa/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON
DEREK LEE, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

February 6, 2008

William McCullough, Esq.
Director General
Executive Services
Department of Transport
26th Floor, Room 2626
Tower C, Place de Ville
OTTAWA, Ontario
K1A 0N5

Dear Mr. McCullough:

Our File: SOR/2007-291, Regulations Amending the Atlantic Pilotage Tariff
Regulations, 1996

I have reviewed the referenced instrument prior to its submission to the Joint Committee, and I would appreciate your response to the following points concerning Schedule 5 to the Regulations.

The French version of the title to Column 1 of Schedule 5 should read "Voyage ou déplacement" rather than "Voyage de déplacement".

In addition, the amount of the "Supplementary Charge" set out in Column 3 of every item of Schedule 5 is "0.00". I wonder why the category of "Supplementary Charge", was included in Schedule 5 if there are in fact no applicable supplementary charges.

I look forward to receiving your comments.

Yours sincerely,

Lindsay Armstrong
Counsel

/mh



Transport Canada Transports Canada

Votre file Votre référence

MAR 14 2008

Our file Notre référence

RECEIVED / REÇU

MAR 20 2008

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Ms. Lindsay Armstrong
Counsel
Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Ms. Armstrong:

**SUBJECT: SOR/2007-291, Regulations Amending the Atlantic Pilotage Tariff
Regulations, 1996**

This is in response to your letter dated February 6, 2008, in which you raised concerns with respect to Schedule 5 of the *Atlantic Pilotage Tariff Regulations, 1996* (the Regulations) as amended by the *Regulations Amending the Atlantic Pilotage Tariff Regulations, 1996* SOR/2007-291.

The French version of the heading to Column 1 of Schedule 5 will be changed to read "Voyage ou déplacement".

The Supplementary Charge set out in Column 3 of Schedule 5 is necessary to reflect the prescribed formula in section 8 of the Regulations. Having said that, the Atlantic Pilotage Authority intends to amend the Regulations within the next few months. The category of "Supplementary Charge" will be replaced by "Pilot Boat Replacement Surcharge" and the applicable charge will be inserted. The Pilot Boat Replacement Surcharge will come into effect on July 1, 2008.

I trust the Committee will find this acceptable.

Yours sincerely,

William J. McCullough
Director General
Executive Services

Canada

Annexe S

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 6 février 2008

Monsieur William McCullough
Directeur général
Services à la haute direction
Ministère des Transports
26^e étage, Pièce 2626
Tour C, Place de Ville
Ottawa (Ontario)
K1A 0N5

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2007-291, Règlement modifiant le Règlement sur le tarif de
l'Administration de pilotage de l'Atlantique, 1996

J'ai examiné le règlement susmentionné avant de le soumettre au Comité mixte et j'aimerais avoir votre avis sur les points suivants concernant l'annexe 5 du Règlement.

La version française du titre de la colonne 1 de l'annexe 5 devrait être « Voyage ou déplacement » au lieu de « Voyage de déplacement ».

De plus, aucun montant (0.00) n'est inscrit sous « droit supplémentaire » dans la colonne 3 de tous les articles de l'annexe 5. Je me demande pourquoi cette catégorie a été incluse dans l'annexe 5 s'il n'y a des frais supplémentaires dans aucun cas.

Dans l'attente de vos commentaires sur ces points, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Lindsay Armstrong
Conseillère juridique

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 14 mars 2008

Madame Lindsay Armstrong
Conseillère juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Madame,

OBJET : DORS/2007-291, Règlement modifiant le Règlement sur le tarif de
l'Administration de pilotage de l'Atlantique, 1996

Je désire, par la présente, répondre à votre lettre du 6 février 2008 dans laquelle vous exprimiez des préoccupations au sujet de l'annexe 5 du *Règlement sur le tarif de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, 1996* (ci-après le *Règlement*) tel que modifié par le *Règlement modifiant le Règlement sur le tarif de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, 1996* (DORS/2007-291).

La version française du titre de la colonne 1 de l'annexe 5 sera modifiée et se lira dorénavant « Voyage ou déplacement ».

Les droits supplémentaires dont il est question à la colonne 3 de l'annexe 5 sont nécessaires pour tenir compte de la formule prévue à l'article 8 du *Règlement*. Cela dit, l'Administration de pilotage de l'Atlantique a l'intention de modifier le *Règlement* au cours des prochains mois. La catégorie « Droit supplémentaire » sera remplacée par « Supplément pour le remplacement du bateau-pilote », et les frais applicables seront mentionnés. Le supplément pour le remplacement du bateau-pilote entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2008.

Espérant que cette mesure conviendra au Comité, je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

William J. McCullough
Directeur général
Services à la haute direction

Appendix T

TRANSLATION

SOR/2007-226

REGULATIONS AMENDING THE FRONTIER LANDS
REGISTRATION REGULATIONS

Canada Petroleum Resources Act

P.C. 2007-1614

March 5, 2008

As indicated in the *Regulatory Impact Analysis Statement*, this amendment makes six corrections to the wording of the Regulations in response to concerns raised by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. Correspondence pertaining to this file goes back to 1988 (see SOR/88-230, examined by the Committee on August 14, 1990, October 24, 1991, March 2, 2000, June 12, 2003, March 25, 2004, March 10, 2005, April 21, 2005, May 5, 2005, and October 19, 2006).

JR/mn

Annexe T

DORS/2007-226

REGLEMENT MODIFIANT LE REGLEMENT SUR L'ENREGISTREMENT
DES TITRES RELATIFS AUX TERRES DOMANIALES

Loi fédérale sur les hydrocarbures

C.P. 2007-1614

Le 5 mars 2008

Cette modification apporte six corrections à la rédaction du Règlement à la suite, comme le signale le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, de remarques faites par le Comité mixte. La correspondance concernant ce dossier remonte à 1988 (voir le DORS/88-230, examiné par le Comité les 14 août 1990, 24 octobre 1991, 2 mars 2000, 12 juin 2003, 25 mars 2004, 10 mars 2005, 21 avril 2005, 5 mai 2005 et 19 octobre 2006).

JR/mn

Appendix U

TRANSLATION

SOR/2007-227

REGULATIONS AMENDING THE NEWFOUNDLAND OFFSHORE
AREA REGISTRATION REGULATIONS

Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act

P.C. 2007-1615

March 5, 2008

As indicated in the *Regulatory Impact Analysis Statement*, this amendment makes five corrections to the wording of the Regulations in response to concerns raised by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. Correspondence pertaining to this file goes back to 1988 (see SOR/88-263, examined by the Committee on August 14, 1990, October 24, 1991, March 2, 2000, June 12, 2003, March 25, 2004, March 10, 2005, April 21, 2005, May 5, 2005, and October 19, 2006).

JR/mn

Annexe U

DORS/2007-227

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'ENREGISTREMENT
DES TITRES ET ACTES RELATIFS À LA ZONE EXTRACÔTIÈRE DE
TERRE-NEUVE

Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve

C.P. 2007-1615

Le 5 mars 2008

Cette modification apporte cinq corrections à la rédaction du Règlement à la suite, comme le signale le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, de remarques faites par le Comité mixte. La correspondance concernant ce dossier remonte à 1988 (voir le DORS/88-263, examiné par le Comité les 14 août 1990, 24 octobre 1991, 2 mars 2000, 12 juin 2003, 25 mars 2004, 10 mars 2005, 21 avril 2005, 5 mai 2005 et 19 octobre 2006).

JR/mn

Appendix V

SOR/2007-298

REGULATIONS AMENDING THE PENSION BENEFITS DIVISION
REGULATIONS

Pension Benefits Division Act

P.C. 2007-1928

January 14, 2008

This instrument makes a correction, the need for which was identified in connection with SOR/2005-170 (before the Committee on June 15, 2006).

PB/mh

Annexe V

TRANSLATION / TRADUCTION

DORS/2007-298

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LE PARTAGE DES
PRESTATIONS DE RETRAITE

Loi sur le partage des prestations de retraite

C.P. 2007-1928

Le 14 janvier 2008

Cet instrument apporte une correction, dont la nécessité a été signalée en ce qui concerne le DORS/2005-170 (devant le Comité le 15 juin 2006).

PB/mh

Appendix W

SOR/2008-99

REGULATIONS AMENDING CERTAIN DEPARTMENT OF
FISHERIES AND OCEANS REGULATIONSFisheries Act
Oceans Act

P.C. 2008-612

April 23, 2008

As noted in the Regulatory Impact Analysis Statement, this instrument makes 19 amendments to regulations administered by the Department of Fisheries and Oceans to address concerns raised by the Standing Joint Committee. More particularly:

Regulations Amending the Ontario Fishery Regulations, 1989 (SOR/2005-406, before the Committee on February 1, 2007) 3 amendments

Regulations Amending the Maritime Provinces Fishery Regulations (SOR/2001-452, before the Committee on April 21, 2005) 1 amendment

Marine Mammal Regulations (SOR/93-56, before the Committee on November 6, 1997, April 6, 2000, March 11, 2004 and December 2, 2004) 1 amendment

This amendment removes the last year round close time objected to by the Committee from these Regulations.

Endeavour Hydrothermal Vents Marine Protected Area Regulations (SOR/2003-87, before the Committee on April 21, 2005) 2 amendments

- 2 -

Gully Marine Protected Area Regulations 5 amendments
(SOR/2004-112, before the Committee
on October 19, 2006)

Basin Head Marine Protected Area Regulations 1 amendment
(SOR/2005-293, before the Committee
on November 2, 2006)

Eastport Marine Protected Areas Regulations 2 amendments
(SOR/2005-294, before the Committee
on November 2, 2006)

Gilbert Bay Marine Protected Area Regulations 4 amendments
(SOR/2005-295, before the Committee
on November 2, 2006)

LA/mh

Annexe W

TRANSLATION / TRADUCTION

DORS/2008-99

RÈGLEMENT MODIFIANT CERTAINS RÈGLEMENTS (MINISTÈRE
DES PÊCHES ET DES OCÉANS)

Loi sur les pêches

Loi sur les océans

C.P. 2008-612

Le 23 avril 2008

Comme le décrit le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, ce document apporte 19 modifications à un règlement qui relève du ministère des Pêches et des Océans à la suite de points soulevés par le Comité mixte permanent, plus particulièrement :

Règlement modifiant le Règlement de pêche de l'Ontario de 1989, 3 modifications
(DORS/2005-406, devant le Comité
le 1^{er} février 2007)

Règlement modifiant le Règlement de pêche des provinces maritimes 1 modification
(DORS/2001-452, devant le Comité
le 21 avril 2005)

Règlement sur les mammifères marins (DORS/93-56, 1 modification
devant le Comité le 6 novembre 1997, le 6 avril 2000,
le 11 mars 2004 et le 2 décembre 2004)

Cette modification supprime de ce
Règlement la dernière période de fermeture
pour l'année à laquelle le Comité s'opposait.

Règlement sur la zone de protection marine du champ 2 modifications
hydrothermal Endeavour (DORS/2003-87, devant le
Comité le 21 avril 2005)

- 2 -

<i>Règlement sur la zone de protection marine de Gully</i> (DORS/2004-112, devant le Comité le 19 octobre 2006)	5 modifications
<i>Règlement sur la zone de protection marine de Basin Head</i> (DORS/2005-293, devant le Comité le 2 novembre 2006)	1 modification
<i>Règlement sur les zones de protection marines d'Eastport</i> (DORS/2005-294, devant le Comité le 2 novembre 2006)	2 modifications
<i>Règlement sur la zone de protection marine de la baie Gilbert</i> (DORS /2005-295, devant le Comité le 2 novembre 2006)	4 modifications

LA/mh



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

